

4. Начало: первые шаги в разработке политики

ПЛАНИРОВАНИЕ, ПОСТРОЕНИЕ ПОТЕНЦИАЛА И ИНФОРМАЦИОННОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ

После принятия решения о начале разработки политики, удачный исход зависит от надлежащей подготовки: определяя ответственность органов, принимающих решения; устанавливая правила задействования; разрабатывая план работ, расписания и бюджеты; подготавливая стратегии коммуникации и выстраивая потенциал для управления процессом и целенаправленного привлечения групп заинтересованных участников. Основные справочные данные и информация должны также быть собраны и подвергнуты соответствующему анализу.

Неизбежен тот факт, что процессы совместного участия являются более длительными и более затратными, чем традиционная внутренняя разработка политики, проводимая в одиночку правительственными агентствами. Однако выгоды в длительной перспективе являются значительными. Должен

Процесс совместной разработки политики является дорогостоящим, однако отсутствие единой воли будет стоить еще дороже.

быть подготовлен подробный рабочий план, и выделены время, персонал и бюджетные средства для совместных усилий, таких как создание целевых рабочих групп, проведение брифингов

и практических семинаров. Этими требованиями часто пренебрегали в прошлом: зачастую консультации были поверхностными с привлечением только тех участников, которые располагали временем и средствами. Как и можно было ожидать при подобном сценарии, появилось немного новых идей, а общественность проявила слабый энтузиазм или приверженность к изменениям. Если лица, определяющие политику, хотят ее реализовать, они должны вовлекать народ в ее разработку.

Три фактора оказывают наибольшее влияние на рабочие планы и временную шкалу: количество заинтересованных участников; важность и разнообразие типов ведения лесного хозяйства и административной структуры; доступная информация о региональной и местной политике, а также о юридических, экономических, экологических и социальных вопросах и тенденциях. Этот последний аспект в основном связан с ресурсами и временем, необходимым для проведения обзоров и анализа в начале и в ходе разработки политики.

Некоторые процессы разработки или переформулирования политики заняли чуть больше года (например, Ангола, Сальвадор, Латвия, Либерия, бывшая югославская Республика Македония, Тимор-Лешти), но иногда процесс выполнения

исследований и завершения переговоров занимает от двух до трех лет (например, Австралия, Австрия, Финляндия, Иордания, Турция, Узбекистан, Вьетнам). В то время как краткосрочные процессы могут не охватить заинтересованных участников в достаточной степени с тем, чтобы политика была широко понята и принята, процессы, длящиеся от 12 до 18 месяцев, рискуют потерять темп.

Вне зависимости от того, какой процесс избран, обычно формулирование политики состоит из определенных действий, которые необходимо учитывать при планировании работы, времени и бюджета. Диаграмма 4 намечает в общих чертах рабочий план предположительного 18-месячного процесса разработки лесной политики, похожего на использованный в Сирии. После начала процесса проводятся региональные практические семинары для привлечения заинтересованных участников к диагностике препятствий и возможностей, а также для ознакомления с местными вопросами и мнениями. Результаты обсуждений выносятся затем на национальный форум. Параллельно с проведением ряда экспертных исследований, проводится второй раунд региональных практических семинаров для разработки возможных стратегий и действий. Пишутся и обсуждаются проекты заявлений о целях политики, вновь на национальном форуме, для достижения соглашения и поиска поддержки главы государства. На протяжении всего этого времени предпринимаются усилия для информирования о процессе всех вовлеченных участников, повышения их осведомленности и построения потенциала.



Важность четкой и прозрачной информации в ходе процесса разработки политики не может быть преувеличена. Это важный компонент любого диалога со множеством заинтересованных участников, поскольку эффективная коммуникация:

- создает открытый и содержательный национальный диалог о вариантах политических решений;
- управляет ожиданиями;
- содействует прозрачности и подотчетности;
- задает и поддерживает темп;
- содействует культуре общественного диалога, не только между гражданами и правительством, но также между гражданами, между деловыми кругами, и между гражданами и деловыми кругами.

Имеется много способов поддержания связи с заинтересованными участниками и более широкими кругами общественности и их вовлечения, включая интернет (специализированные веб-сайты), мобильную телефонную связь, радио, коммерческое или государственное телевидение, сельские сходы, городские собрания и театр. Опыт показывает, что системы передачи информации на уровне сообщества являются наиболее эффективным средством охвата местного населения.

Построение потенциала для фасилитации и усиления привлечения различных заинтересованных участников является составной частью многих процессов разработки лесной политики, например, в Латвии, Сербии, Турции и Узбекистане все члены рабочих групп были обучены использованию подхода совместного участия при разработке политики с самого начала. Темы могут включать концепцию и правила совместного участия в

Построение потенциала не только улучшает понимание концепции, но также вносит вклад в построение команды и укрепляет личное участие в процессе – важные условия для достижения успеха.

процессах разработки политики, обмена опытом с участием в подобных процессах повсюду, роль данных и информации о положении дел и тенденциях, выявление общих интересов, разработку стратегий, создание механизмов для конструктивного обмена информацией и

обратной связи, выявление и построение коалиций по защите общественных интересов, лоббирующих достижение приемлемых решений и совершенствующим искусство ведения переговоров. Планирование построения потенциала требует оценки участников обучения на предмет их способности активно участвовать, а также лучших способов обеспечения участия, например посредством практических семинаров в начале процесса или посредством целевого инструктирования.

ПОДГОТОВИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ: ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ КЛЮЧЕВОЙ СПРАВОЧНОЙ ИНФОРМАЦИИ

Надежная и заслуживающая доверия информация и данные по ряду тем необходимы для осмысленного вовлечения заинтересованных участников в обсуждения на практических семинарах или в ходе двусторонних консультаций. Вначале полезно собрать и рассмотреть

Восприятие двигает политику. Обсуждение политики должно основываться на наилучших доступных данных по ключевым аспектам.

имеющуюся информацию, провести исследования и собрать данные о лесах, управлении ими и их использовании, а также о контексте, в котором ими управляют. Глубина анализа зависит от обстоятельств, наличия ресурсов и времени для

обзора. Важно подготовить релевантную, статистически надежную и непредвзятую информацию, которую можно представить для обсуждения, по таким темам как:

- лесные ресурсы, их использование и управление ими (например, из национальных лесных таксаций или оценок);
- положение дел и тенденции в лесном секторе, политические, общественные и демографические тенденции, а также экономические и технологические достижения (например, из отраслевых и перспективных исследований и опросов общественного мнения);
- прошлая и текущая политика, законодательство и стратегии, относящиеся к лесам, в том числе относящиеся к национальному развитию, экономическому и устойчивому развитию, сельскому хозяйству и энергетике;
- землепользование, планирование землепользования, землеустройство и связанные с ними политика и законодательство;
- институциональные механизмы и потенциал;
- ключевые вопросы национальной лесной политики, такие как обезлесивание, лесопользование и доступ к нему, незаконные лесозаготовки, связывание углерода и пожары;
- международные обязательства, связанные с лесами.

Часто необходимая информация и исследования уже доступны. Во многих случаях необходимо произвести пересмотр в ключевых областях, таких как политика или правовая и институциональная структуры, как это было сделано, например, в Алжире, Бенине, на Коморских Островах и в Иордании. В качестве альтернативы технические эксперты могут быть приглашены либо для участия в процессе либо для подготовки презентаций на практических семинарах или на других форумах.

Особенно важно признать значимость более широких политических, социально-демографических, экономических, технологических и экологических тенденций и предсказуемых будущих сценариев, поскольку они определяют и воздействуют на использование лесов и контекст ведения лесного хозяйства в будущем. Многие страны провели исследования или консультации о перспективах для лесного сектора (Вставка 7), некоторые при поддержке ФАО.

Национальные эксперты, знакомые с подходами, основанными на прогнозировании и предвидении, или хорошо осведомленные о тенденциях в более широком социально-экономическом контексте, могут внести полезный вклад в процесс разработки политики.

Поскольку надлежащее финансирование является решающим для реализации политики, вовлеченные в процесс должны осознавать возможности, ограничения, возможные варианты выбора и процедуры для получения доступа к новым источникам финансирования. Правительственные учреждения, руководящие процессом разработки политики, должны осознавать, что от них потребуются ведение переговоров и обеспечение дополнительных ресурсов на всем протяжении. Эта задача может быть облегчена посредством анализа вопросов, которые, вероятно, могут возникнуть, ожидаемых изменений потребностей в финансировании и исследовании наиболее реалистичных возможных вариантов выбора.

Новой политике необходимо руководство по ожидаемому, а не прошлому, обстоятельствам.

Будущие обстоятельства должны быть в фокусе в момент разработки новой политики.

Будьте готовы обсуждать денежные вопросы. Финансирование будет неизбежной темой в процессе разработки политики.

ВСТАВКА 7

Будущий форум по лесам в Финляндии

Финляндия создала многосекторальный форум для рассмотрения вопросов и изменений, могущих оказать воздействие на доходы, получаемые за счет использования лесов, и окружающую среду сектора в последующие 10-20 лет. Этот подход явился основополагающим для нахождения инновационных идей, а Финляндия использовала результаты для того, чтобы сделать национальную лесную политику более проактивной и ориентированной на будущее.

Многие процессы разработки лесной политики включают обзор политики, законодательства и учреждений в качестве предварительного анализа. В других случаях такие обзоры являются частью реализации политики и, временами, ведут к пересмотру. Их также можно предпринять параллельно или в качестве деятельности, следующей за стадией диагностики и выявления проблем. Часто внешние консультанты готовят дополнительные исследования, которые затем обсуждают задействованные заинтересованные участники.

Обзор политики обычно охватывает текущую лесную политику, стратегии, программы, рабочие планы и планы действий, а также их реализацию. Он выявляет достижения и слабые места: были ли надлежащим образом поставлены цели; были

Многие процессы разработки лесной политики включают обзор политики, законодательства и учреждений для усвоения достижений и промахов.

ли стимулы и ограничения контрпродуктивными или конфликтующими с другими инструментами или целями; и были ли в достаточной степени приняты во внимание обстоятельства, в которых должна быть реализована политика. Обзор

помогает извлечь уроки для усовершенствования лесной политики и механизмов для ее реализации в будущем.

Однако многие обзоры не сумели принять во внимание надлежащим образом связи с другими направлениями правительственной политики, затрагивающей леса. Включение наиболее значимых связей в обзоры помогает обнаружить, где согласование политики и включение лесных аспектов в политику оказались эффективными, где – нет, и почему. Это также помогает уделять внимание приоритетным областям, нуждающимся в усовершенствовании в этом плане, в соответствии с новыми политическими целями.

Юридический обзор может выявить вопросы, к которым следует обратиться в процессе разработки политики, и может впоследствии направлять законодательную реформу. В конечном счете, последствия любых изменений в политике для существующего законодательства должны быть оценены для приведения законодательства в соответствие с политическими целями и внести вклад в их достижение. Юридический обзор обычно рассматривает прямую или косвенную связь законов с лесами и выявляет препятствия и возможности для любой новой лесной политики. Он также должен помочь выявить области, в которых существующие законодательные положения являются конфликтующими, противоречивыми и недостаточными, и привести их в соответствие.

Опыт ФАО подчеркивает важность широкого юридического обзора. Обзор должен охватывать не только конкретные лесные законы и постановления, но также связанные с ними правовые инструменты, в том числе относящиеся к землепользованию, планированию землепользования, землеустройству, охране окружающей среды, особо охраняемым природным территориям и регулированию ресурсов диких животных, а также более широкие институциональные механизмы, предписывающие передачу полномочий и способы реализации децентрализации.

Институциональный обзор может включать как институциональные механизмы, так и мнения о них заинтересованных участников. Он используется для выявления факторов, могущих содействовать успеху или неудаче таких механизмов или будущих альтернатив для того, чтобы оценить устойчивость результатов и воздействий и сделать выводы, могущие оказать влияние на процесс разработки политики. Такой обзор помогает разяснить степень привязки институциональных механизмов и организаций к задачам политики и способность выполнять свои роли. Он также может выявлять препятствия, в том числе ограниченную способность адаптироваться к изменяющимся контекстам. Обзор может иметь связанные с политикой последствия на различных уровнях, воздействующие на процессы, взаимоотношения (например, между министерствами) или операции (например, механизмы представления отчетности). Это может привести к более соответствующему институциональному механизму, лучшему сочетанию задач организации с лесной политикой и улучшению потенциала организации в выполнении мандата. Сегодня появляется много новых институциональных механизмов для совместной реализации политики; иерархические взаимоотношения заменяются сетью парагосударственных или государственно-частных партнерств.

ПОДДЕРЖКА ПОЛИТИЧЕСКОГО РУКОВОДСТВА И АДМИНИСТРАЦИИ НА ВЫСОКОМ УРОВНЕ

Руководство и поддержка на высших правительственных уровнях являются существенными с самого начала процесса для оповещения о его важности и об ожидаемых результатах. Это обязательство также заверяет заинтересованных участников в необходимости их вовлечения и избегает риска считать его чисто символическим или административным упражнением, особенно если министр, ответственный за леса, руководит процессом и обещает использовать результаты для руководства принятием решений в будущем. Аналогичным образом, обеспечение явной поддержки со стороны главы государства, совета министров, парламента или подобного высокого правительственного уровня с самого начала поможет стимулировать другие сектора, вовлечение правительственных министерств и агентств, особенно если может обнаружиться значение процесса для их сфер ответственности или риск неучастия. В том случае, если процесс является исключительной инициативой лесохозяйственной администрации или министерства, ответственного за леса, это может оказаться неубедительным доводом для других департаментов, министерств и агентств в пользу необходимости участия.

Существенно важно получить с самого начала поддержку высшего политического руководства процессу и заверение в реализации лесной политики.

До начала процесса формулирования или пересмотра лесной политики, важно привлечь правительственные агентства на национальном и региональном уровнях посредством информирования ключевых сотрудников о необходимости инициативы, способах ее реализации и необходимости и желательности активного вовлечения.

Необходимо привлечь на ранней стадии управленческий персонал среднего звена, убедив его в выгодах от запуска процесса.

Во многих случаях специальные заседания или практические семинары предоставляют возможность для обсуждения истории вопроса, задач, процедур и ожидаемых результатов с тем, чтобы персонал смог сформировать реалистичные ожидания. Такие места проведения также могут разъяснить вопросы, проблемы и последствия, касающиеся их потенциального вовлечения; обратиться к проблемам, требующим решения, касающимся важности процесса и подхода для включения участников, не связанных с ведением лесного хозяйства; рассеять опасения, связанные с осознанием того, что более широкое вовлечение приводит к утрате контроля; и оценить возможные негативные последствия для учреждения, в котором они работают, или для их работы. Когда это вовлечение успешно организовано, персонал окажется способен считать себя частью процесса. Это важное требование для плавного перехода от политики на бумаге к политике на месте.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ТОГО, КТО И В КАКОМ КАЧЕСТВЕ ДОЛЖЕН БЫТЬ ВОВЛЕЧЕН, А ТАКЖЕ ВИДА НЕОБХОДИМОЙ ПОДДЕРЖКИ

Заинтересованные участники – это отдельные физические лица, сообщества, группы, правительственные органы, НПО и прочие, испытывающие воздействие разработанной политики или влияющие (фасилитируют или препятствуют) на ее разработку и реализацию. Их отбор и определение их роли являются критическими для качества, приемлемости и полезности политики и требуют особого внимания. Три вопроса руководят участием: кто должен быть вовлечен, как следует вовлекать и что необходимо для их вовлечения? На практике неосуществимо и нежелательно вовлечение всех возможных заинтересованных участников. Многие даже не будут заинтересованы.

Успех совместного участия в разработке политики зависит от того, насколько хорошо выявлены и вовлечены заинтересованные участники.

Хорошей отправной точкой для принятия решений об участии является выявление потенциальных партнеров и их ролей посредством анализа, который может варьироваться от быстрого и поверхностного до глубинного обзора ценностей, прав, ответственности, внутренних и внешних связей, потенциальной отдачи, представления, властных отношений, потенциала и потребностей.

Многие простые инструменты доступны для этой цели (FAO, 2009; Vermeulen, 2005; DFID and World Bank, 2005).

На многих людей или группы, такие как землевладельцы или лица, обладающие юридическим правом, или правом, основанном на обычае, землепользования, лесная политика оказывает непосредственное воздействие. Многие другие также испытывают на себе изменение политики, в том числе лица, осуществляющие заготовку и сбор лесной продукции или извлекающие блага из менее ощутимых услуг, например восстановительного отдыха, защиты от эрозии почв или смягчения последствий

изменения климата. Помимо этого другие лица заинтересованы в использовании земли для ведения сельского хозяйства, производства энергии, туризма или развития производства в коммерческих целях.

Заинтересованные участники, оказывающие воздействие на политику, это те, кто принимает решение, контролирует или регулирует лесные отношения и доступ к лесным благам, или обладает полномочиями для изменения землепользования: лесная администрация и агентства, работающие на различных уровнях, но также и правительственные органы, в ведении которых находятся биоразнообразие, охрана окружающей среды, сельское хозяйство, энергетика, транспорт, развитие инфраструктуры, общее планирование и распределение бюджетных средств. Уровень, на котором политика будет одобрена или принята, также влияет на выбор участников. Например, если требуется разрешение парламента или кабинета министров, или если законодательство впоследствии потребует внесения изменений, целесообразно обеспечить вовлечение ключевых представителей этих органов на всем протяжении процесса. Следует также уделить внимание приглашению партнеров, включая доноров, заинтересованных в поддержке реализации новой политики.

Ключевые заинтересованные участники - это те, на кого оказывает воздействие лесная политика, или которые могут влиять на лесную политику и ее реализацию.

Юридические, административные и технические эксперты могут также помочь в информировании и руководстве процессом, например работающие над политикой или стратегией национального развития, законодательством, связанным с лесами, правилами и процедурами (включая распределение бюджетных средств), управлением полевого уровня, в области образования или научных исследований, и международных обязательств. Необходимо также привлечение дополнительных экспертов, в том числе обладающих знаниями о более широких тенденциях и событиях, воздействующих на контекст, в котором должна быть реализована лесная политика.

Одним из способов выявления ключевых заинтересованных участников является классификация различных групп в соответствии с двухмерной матрицей (Диаграмма 5). Например, бедное население в сельской местности, зависящее от лесов, является важным заинтересованным участником, поскольку оно испытывает на себе сильное воздействие от того, что происходит с лесами, однако часто оно имеет слабое влияние. Министр сельского хозяйства также является крупным игроком вследствие влияния, которым он или она обладает. Подобным образом, агропредприятия, расширяющие свою деятельность за счет вырубki леса, не могут не учитываться.

Результаты картографических упражнений должны предоставить достаточное руководство для выявления ключевых заинтересованных участников, исходя из практических и бюджетных ограничений. Несмотря на различные мнения относительно того, кто должен участвовать, должны быть предприняты серьезные усилия для вовлечения подверженных наибольшему воздействию, особенно бедных групп населения, живущих в отдаленных районах страны, которые часто недостаточно организованы и у которых отсутствует потенциал. Подобным образом, особые усилия часто необходимы для



вовлечения групп, не считающих себя подверженными значительному воздействию, в том числе ключевых органов из других секторов, с тем, чтобы они впоследствии помогли реализовать новую политику вместо игнорирования ее или препятствования ей.

Ряд заинтересованных участников должны быть вовлечены в процесс по ряду причин в различное время и на различных уровнях (национальном, региональном и местном). Глубина их вовлечения может варьироваться от простого получения информации до полного участия в процессе принятия решений и реализации (Таблица 2). Создается впечатление, что многие правительства неохотно выходят за рамки предоставления информации. Однако содержательная консультация является существенной в том случае, если политика должна получить необходимую поддержку для ее реализации, даже если вначале процесс кажется затянувшимся, дорогостоящим и неясным. Консультация часто работает, когда власти предлагают возможные варианты выбора для обсуждения и выслушивают ответную реакцию от других заинтересованных участников, включая рекомендации. Это является надлежащим подходом, если могут быть предложены варианты выбора

ТАБЛИЦА 2

Уровни участия заинтересованных участников

Уровень участия	Примеры	Типы заинтересованного участника
Информация	Информация для общественности, слушания, брифинги	Считающие политику маловажным процессом и/или обладающие низким влиянием
Консультация	Встречи, целевые группы, собеседования	Считающие политику маловажным процессом, но обладающие высоким влиянием
Обсуждение	Практические семинары, целевые рабочие группы, переговоры	Считающие политику процессом высокой важности и/или обладающие высоким влиянием
Принятие решений	Совместное принятие решений	Считающие политику процессом высокой важности и/или обладающие высоким влиянием
Реализация	Ответственность в рабочих планах	Имеющие интерес и потенциал

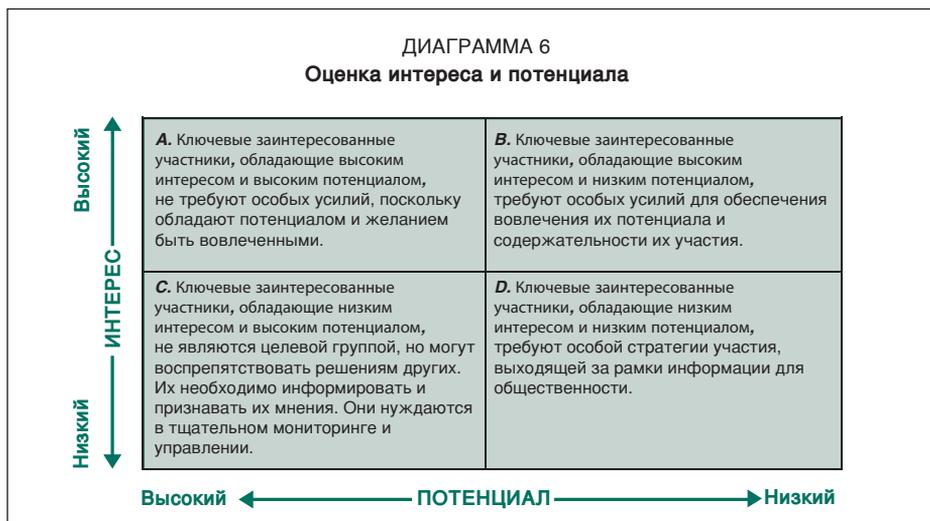
и возможности для разработки собственных идей заинтересованных участников или претворение планов в действие (например, улучшение имеющихся в наличии услуг) ограничены. Обсуждение является формой участия, генерирующей возможные варианты выбора, альтернативы и соглашения о путях движения вперед, даже если ответственность за реализацию лежит на других. Совместные решения и рекомендации часто принимаются по более общим аспектам; не каждый может быть вовлечен в решения оперативного характера, такие как связанные с собственностью, инвестициями, конкретикой политических или институциональных изменений.

Надлежащий уровень участия частично зависит от той степени, в которой заинтересованные участники подвержены воздействию политики или могут влиять на ее разработку и реализацию. Таблица 2 предлагает рекомендации в этом плане, но, в конечном счете, заинтересованные участники сами будут принимать решения о характере и форме их участия. Вероятно, многие выскажут скептическое отношение к выгодам (в противовес издержкам), а многие, возможно, неохотно примут участие.

Выявление легитимных заинтересованных участников для включения в процесс часто является спорным, особенно вследствие значения сбалансированности представительства групп заинтересованных участников в соответствии с относительной важностью соответствующих потребностей и интересов. Учитывая политическую чувствительность, связанную со сбором участников, опыт показывает, что целесообразно проконсультироваться с различными заинтересованными участниками о том, какие группы вовлекать. Такое действие не только обеспечивает им возможность высказаться с самого начала в ходе процесса, но также расширяет понимание заинтересованных участников, их мнений и связей между ними. На практике различные органы могут решать, кого привлекать. Например, инициаторы процесса могут провести предварительный анализ и внести предложения в руководящий орган, который рассматривает их совместно с участниками, возможно, в ходе стартового мероприятия.

Решения о вовлечении заинтересованных участников и характере их участия также должны учитывать их интерес в изменении политики, в том числе важность, придаваемую ими процессу, а также их потенциал и влияние для воздействия на разработку и реализацию политики. Часто у групп, заинтересованных и желающих принять участие, отсутствуют потенциал и влияние, хотя они могут быть наиболее подверженными воздействию политики. В дополнение к этим влиятельным группам, полагающим, что у них нет релевантного интереса в этом процессе и предпочитающим неучастие, другие, в том числе влиятельные инсайдеры, могут испугаться того, что изменение политики приведет к ухудшению их положения. Для того чтобы преодолеть их нежелание смело встречать изменения, потребуется найти веские аргументы, продемонстрировав этим группам, что они выиграют (а не потеряют) в результате участия. Матрица в Диаграмме 6 может быть использована для оценки и составления схемы желаний и способности заинтересованных участников принять участие в процессе разработки политики.

Заинтересованные участники должны обеспечить принятие подлинных и надлежащих усилий для их серьезного вовлечения; это может быть сделано различными способами.



Обеспечение надлежащего участия включает:

- отбор подходящих участников из каждой группы заинтересованных участников, рассматривая ряд организаций и отдельных физических лиц в плане их желания и способности (легитимной или кажущейся) высказываться от имени конкретных групп;
- убеждение сопротивляющихся или колеблющихся заинтересованных участников присоединиться к процессу (если другие заинтересованные участники считают их важными игроками);
- построение потенциала групп, чрезмерно рассредоточенных или чрезмерно удаленных от политических процессов с целью их эффективного участия.

В отношении первого пункта многое зависит от степени координации и желания быть вовлеченными групп со схожими интересами. Там, где это осуществимо, организации часто

Многие заинтересованные участники выскажут скептическое отношение и незаинтересованность в вовлечении. Другие потребуют построения потенциала для содержательного участия.

консультируются между собой для назначения представителя и решения о том, как организовать обсуждения в ходе процесса формулирования политики. Однако во многих случаях организации являются слишком различными, независимыми или имеют расхождения по ряду вопросов с тем, чтобы они смогли принять такой подход. Mayers and Bass (1999) предлагают два критерия оценки того, могут ли участники надлежащим образом представлять группу:

- разделяет ли, и до какой степени, отдельное физическое лицо мнения группы или электората по рассматриваемым вопросам и может ли воздержаться от выдвижения других интересов или представления других формаций (например, племя, класс или политическая партия) в ходе процесса;
- степень подотчетности группе, от имени которой высказывается отдельное физическое лицо.

Если отдельные члены группы правильно выбраны, а их потенциал обмениваться информацией и консультироваться между собой развит, то представители могут

искренне говорить от имени группы. Если представители удовлетворены процессом и результатами, есть хорошие шансы, что они будут отстаивать политику.

Разработка заслуживающей доверия и легитимной политики зависит от поиска путей вовлечения заинтересованных участников, которые могут быть наиболее подвержены воздействию реформы политики, но которые плохо организованы или не обладают потенциалом для содержательного участия. Две группы являются особенно уязвимыми: люди, источники существования которых зависят от лесов, но которые плохо связаны с процессом выработки политики или с рынками; и значительные слои общества, извлекающие выгоды из экологических и рекреационных услуг лесов, но имеющие интересы, не отстаиваемые конкретными группами лоббирования.

Информацию о мнениях различных сегментов общества часто можно получить посредством анкетирования, опросов общественного мнения и обсуждений в целевых группах. Даже если она не является полностью репрезентативной, несколько характерных «голосов с улицы», например мнения отдельных физических лиц из групп с различными интересами, таких как женщины, молодежь, городское население или фермеры, могут предоставить ценную и уникальную информацию, которая может быть получена при ограниченном бюджете. Общественное мнение особенно полезно для приведения в соответствие интересов граждан с приоритетами ведения лесного хозяйства для того, чтобы сделать леса более релевантными для общества. Латвия является одной из стран, использовавших этот подход, и результаты пролили значительный свет на процесс разработки политики. В Гренаде собрания сообщества и анкетирование продемонстрировали, что общественность и сотрудники лесного хозяйства разделяли подобные идеи о ценностях лесов (Вставка 8).

Часто сложно обеспечить поддержку и активное участие заинтересованных участников, неспособных посвятить время и ресурсы, потратить дни, недели или месяцы на обсуждения и переговоры. В большинстве успешных процессов НЛП содействие в покрытии проездных расходов позволяет местным представителям или бедному населению принять участие в процессе. Другим барьером для участия групп меньшинств, коренного населения, бедных слоев населения, женщин и престарелых является реальная или кажущаяся формальность процесса. Эти группы могут многое предложить, включая местную мудрость и традиционные знания местного населения, но даже их наиболее опытные представители могут счесть политическое окружение пугающим. Успешные процессы имеют тенденцию к принятию особых мер для поощрения и фасилитации участия таких заинтересованных участников, например, отделяя собрания для этнических меньшинств, женщин, безземельного населения и других маргинализированных групп для того, чтобы облегчить им возможность высказаться, что было бы невозможным на большом собрании, где обычно преобладают влиятельные группы или более красноречивые ораторы. Например, в Турции особое внимание было уделено вовлечению женщин в местные оценки, и для них проводились отдельные собрания. Усилия, прилагаемые в других сферах для информирования

В большинстве процессов необходимо предпринять особые усилия для того, чтобы был услышан голос некоторых заинтересованных участников, в том числе групп меньшинств, бедных слоев населения, женщин, молодежи и общественности.

ВСТАВКА 8

Совместная разработка лесной политики в Гренаде

С исторической точки зрения лесная политика в Гренаде сосредоточивалась на производстве и лесопереработке и относилась к компетенции правительства, профессиональных лесничих и иностранных специалистов. При разработке новой политики Лесной департамент признал необходимость учесть мнения заинтересованных участников, чтобы сделать ее эффективной. Они были получены посредством ряда форумов (включая собрания сообщества), межсекторальных комитетов, исследовательских групп, а также анкетирования и общественных слушаний. Была разработана общая мировоззренческая концепция, был проведен анализ заинтересованных участников, а также регулярно проводились собрания со множеством заинтересованных участников. Лесной департамент сформировал новое стратегическое руководство, а национальный практический семинар помог создать консенсус. Под руководством комитета со множеством заинтересованных участников процесс привел к созданию в 1999 году Лесной политики, которая в значительной степени обязана своим появлением народу Гренады, решившему какой ей быть. Лесной департамент был преобразован из организации, имевшей мандат на прямое управление лесами, в орган, фасилитирующий реализацию мировоззренческой концепции народа Гренады.

Источник: Bass, 2000.

и установления контактов с заинтересованными сторонами, включают радиопрограммы с прямым включением и прямые телевизионные линии, а также общественные обсуждения в интернете. Многие подходы и инструменты, разработанные для разнообразных ситуаций, доступны для эффективного вовлечения заинтересованных участников на всем протяжении различных фаз процесса (например, FAO, 2009).

Инвестирование времени и ресурсов в процессы совместной разработки политики оказывают более сильную поддержку и улучшают обзор лесного сектора. Процессы совместного участия иногда также достигают наибольших успехов, особенно когда лесные администрации традиционно выполняют полицейские функции и имеют длительную историю плохих отношений с заинтересованными участниками. Такие процессы выстраивают доверие и улучшают понимание потребностей участников, включая правительственные организации. При отборе заинтересованных участников важно уделить время пониманию потребностей, интересов и потенциала различных групп и найти подходящих представителей, избегая соблазна выбирать ради удобства хорошо известных людей, выскочек или наиболее легко мобилизуемых.

Может оказаться трудным вовлечь другие правительственные органы и агентства, такие как отвечающие за национальное развитие, энергетику, сельское хозяйство, инфраструктуру и финансы, поскольку они могут посчитать менее значимыми лесные вопросы и потому что другие положения политики и законодательства формируют их текущую деятельность. Для вовлечения других сегментов правительства

является ключевой поддержкой на высоком политическом уровне в соответствующих министерствах. Например, страны, включившие ключевые министерства в руководящие комитеты, добились некоторого успеха в этом отношении. Там, где невозможно активное участие, следует информировать заинтересованных участников об успехах на ключевых стадиях процесса.

РУКОВОДСТВО И УПРАВЛЕНИЕ ПРОЦЕССОМ: РУКОВОДЯЩИЙ ОРГАН И ГРУППА УПРАВЛЕНИЯ

Руководящий комитет часто используется для руководства процессом разработки лесной политики и обеспечения необходимой политической поддержки. Как отмечалось ранее, для других правительственных организаций проще признать важность лесной политики, если они присоединяются к процессу с самого начала. Если их участие происходит на высоком уровне, а их представители уполномочены оказать влияние на разработку и процесс, преимущества создания таких комитетов могут быть значительными, включая:

- упрощенный доступ к информации и лучшее понимание практики реализации предыдущей лесной политики;
- рекомендации, учитывающие все важные точки зрения;
- лучшее и более быстрое распространение выводов и рекомендаций;
- бóльшая приемлемость пересмотренной лесной политики и механизмов ее реализации.

Руководящий комитет является сильным и, таким образом, полезным, если большинство заинтересованных участников находятся за столом с представительством от достаточно высоких уровней, если члены поддержаны органами, которые они представляют, и если их участие не является чисто символическим. Должны быть привлечены представители министерств и частных юридических лиц, занимающихся вопросами, относящимися к лесам, включая, например, сельское хозяйство, окружающую среду, экономическое развитие, промышленность или разработку полезных ископаемых, планирование, развитие инфраструктуры, финансы, образование и научно-исследовательскую деятельность. Там, где имеется созданный национальный руководящий комитет со множеством участников в контексте процесса НЛП (например, Камбоджа, Либерия, Парагвай, Уганда, Объединенная Республика Танзания), он часто хорошо подходит для принятия ведущей роли в разработке политики, потому что имеет хорошую институциональную основу (Вставка 9). В некоторых странах (например, Сальвадор и Иордания), такие комитеты были созданы конкретно для процесса разработки лесной политики.

Руководящий комитет, возглавляющий процесс разработки лесной политики, является сильным и полезным, если состоит из ключевых заинтересованных участников, желающих предоставить политическую поддержку и занимающих соответствующее положение.

Руководящий комитет должен вести процесс и руководить командой, управляющей выполнением задачи, обеспечивая плавное выполнение операций и принятие важных решений. Обычно он также вовлекается в представление проекта политики

ВСТАВКА 9

Руководящий комитет НЛП Уганды

Процессом реформы лесного сектора, приведшим к разработке пересмотренной Лесохозяйственной политики Уганды (2001) руководил Координационный комитет лесного сектора, состоявший из 12 членов, включая членов центрального и местного правительства, представителей частного сектора и гражданского общества. Координационный секретариат лесного сектора при Министерстве водных ресурсов, земельных ресурсов и окружающей среды Уганды поддержал процесс, вовлекший семь рабочих групп, состоявших из 73 членов, представлявших различные интересы и окружение.

Источник: Bass, 2000.

на одобрение, возможных связанных последующих поправок, подготовку для реализации и информационные аспекты на протяжении всех стадий.

Повседневное управление процессом разработки лесной политики часто предпринимает команда или отдельное физическое лицо, назначенное для этой цели ответственным органом. Координатором может также быть независимый орган или лицо, которые в идеальном варианте:

- обладают необходимой компетенцией в модерировании и фасилитации обсуждений или процессов ведения переговоров;
- получили признание, пользуются доверием и могут взаимодействовать с заинтересованными участниками;
- пользуются хорошей репутацией у правительства;
- уважительно выслушивают все точки зрения и поощряют участников к этому;
- непредубеждены в отношении вопросов и могут вывести взвешенную картину из различных типов заинтересованных участников;
- способны противостоять давлению со стороны влиятельных административных и политических органов в том случае, если такое давление оказывается.

Профессиональная фасилитация и коммуникативные способности являются существенными для достижения содержательного участия, являющегося, в свою очередь, предварительным условием для формулирования эффективной и долговременной лесной политики. Одним из наиболее частых наблюдений во многих процессах с участием ФАО является важность выбора руководителя, который должен обладать надлежащими навыками, личными качествами и организационной принадлежностью.

Руководящий комитет и/или координатор обычно приглашают от трех до восьми национальных экспертов для наблюдения за операционными аспектами процесса разработки политики – физических лиц, обладающих профессиональными знаниями в релевантных технических областях, таких как сельское

Многодисциплинарная команда, руководимая многоуважаемым независимым человеком или органом, часто управляет процессом.

хозяйство, охрана окружающей среды, лесная промышленность, лесоводственные исследования, ведение лесного хозяйства и управление лесами. Опыт показывает, что команда, набранная только из представителей лесной администрации, сталкивается с трудностями в создании атмосферы благожелательного расположения и доверия, необходимых для эффективной работы, поскольку ей не удастся эффективно представлять различные интересы всех заинтересованных участников. По той же причине внешние советники могут предоставить техническую консультацию и поддержку, но если они являются основными разработчиками политики, то правительство и другие заинтересованные участники почувствуют незначительную сопричастность и, следовательно, политическое обязательство по реализации будет слабым, равно как и подотчетность и ответственность за результаты.

Команда должна быть способна преодолеть два основных вызова разработки политики:

- обеспечить выслушивание всех мнений и уважительное отношение к ним, одновременно придя к содержательным выводам, приемлемым для заинтересованных участников;
- преобразовать достигнутые в ходе консультаций выводы в программный документ, являющийся беспристрастным, взвешенным и представляющим мнения заинтересованных участников, одновременно предлагающий осуществимые и общепонятные меры.

Хотя координатору полезно провести с членами команды практическое обучение на рабочем месте, также полезно провести особое собрание на начальной стадии для подробного инструктажа о процессе, обсуждения ожидаемых ролей, и подготовки их для решения предстоящих задач.