

## 6. Подготовка принятия и реализации лесной политики

### ПОДГОТОВКА К ФОРМАЛЬНОМУ ПРИНЯТИЮ

Формальное принятие лесной политики, включая подход к реализации и распределение ответственности, должно произойти на достаточно высоком политическом уровне для того, чтобы все релевантные сегменты правительства приняли на себя обязательства, необходимые для достижения целей, установленных политикой. Авторитет и влияние политики, особенно с точки зрения других правительственных органов и агентств, значительно отличается в зависимости от того, кто визирует документ национальной лесной политики – руководитель Лесной службы, министр лесного хозяйства, совет министров или кабинет (например, Малави, Мозамбик, Южная Африка), парламент (например, Эстония, Шотландия [Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии]), премьер-министр (например, Вьетнам) или президент (например, Никарагуа). Во многих случаях первым вариантом выбора является обеспечить одобрение советом министров (кабинетом).

**Новая лесная политика должна быть одобрена на достаточно высоком политическом уровне для того, чтобы эффективно связать обязательствами участников, необходимых для достижения поставленных целей.**

Вследствие того, что орган, окончательно принимающий политику, будет пересматривать ее и высказываться по поводу ее одобрения, влиятельный представитель этого органа должен быть информирован о продвижении на всем протяжении процесса разработки. Представленные новые варианты политики иногда не удается принять, как предусмотрено, по ряду причин, в том числе вследствие смен правительства или процедурных аспектов. Таким образом, необходимо хорошо информировать разработчиков политики, пристально следить за продолжением процесса и лоббировать и реагировать надлежащим образом для обеспечения формального принятия. Также полезно иметь запасной вариант для того, чтобы справиться с различными непредвиденными обстоятельствами, могущими возникнуть после представления документа.

Если процесс разработки новой политики имел под собой широкую основу, был хорошо освещен и основывался на консенсусе, соглашение между вовлеченными заинтересованными участниками символически приобретет еще более важный и ясно выраженный характер посредством формального одобрения представителями заинтересованных участников. Это может быть сделано на различных уровнях – от провинциального до национального. На любом уровне церемонии подписания должна быть придана высокая политическая и публичная видимость.

Сразу после одобрения политики правительством, она обычно публикуется и широко распространяется внутри страны. Трудно переоценить важность ясной и прозрачной

профессионально поданной информации в оповещении о результатах широких кругов общественности. Чем больше люди знают о лесной политике, понимают ее и соглашаются

**Важностью профессионального информационного обеспечения нельзя пренебрегать. Если люди не осведомлены о новой политике, это равнозначно тому, что она не существует.**

с ней, тем лучше. Важно выделить достаточно времени и ресурсов для информационной кампании, направленной на различные целевые аудитории. Опыт достаточно показал, что там, где информационным обеспечением пренебрегают или организуют его на внутриведомственном

уровне с ограниченными возможностями, усилия по реализации новой лесной политики остаются в значительной степени неэффективными. Хотя может показаться затратным передать информационное обеспечение на внешний подряд профессиональным агентствам, невыполнение этого, вероятно, окажется еще более затратным.

### ПОДГОТОВКА К РЕАЛИЗАЦИИ

Подготовка к реализации новой лесной политики во многих отношениях движется параллельно с процессом разработки политики. Действительно, вопросы реализации могли быть долей причины, по которой потребовалась новая политика. На протяжении всего процесса заинтересованные участники рассматривают различные возможные варианты выбора, их последствия и практические вопросы их реализации. Таким образом, разработка новой лесной политики не может быть отделена от реализации на любой стадии. Подготовка к реализации начинается с вовлечения руководителей полевого уровня в процесс разработки, признавая, что решения о реализации часто создают или изменяют политику, и проявляя гибкость в отношении способов реализации, в то же время внося ясность относительно ожидаемых результатов.

После формального одобрения политики необходимо предпринять ряд шагов для поддержания темпа и претворения планов в действие:

- привести институциональную структуру и институты в соответствие с новой политикой;
- привести в соответствие законодательство, связанное с лесами, с другими регулятивными нормами;
- разработать и/или скорректировать планы действий, в том числе в плане информационного обеспечения и построения потенциала, а также создать финансовые механизмы и бюджеты.

Очевидно, что часто недооценивается сложность претворения в практику целей заявления политики. Суммируя опыт Азиатско-Тихоокеанского региона, Enters, Ma and Leslie (2003) и Durst (2003) заметили, что одной из причин слабой реализации и отсутствия воздействия является то, что иногда направления политики имеют серьезные недостатки, оторваны от реальной жизни и устарели. В ряде стран политика недостаточно подкреплена законо-

**Поддержание политической воли и использование толчка для изменения посредством конкретных последующих действий является ключом к реализации политики.**

дательством, недостаточно финансируется при отсутствии поддержки программ, оперативных стратегий или планов действий. Во многих случаях учреждения и организации неспособны или не желают

присоединиться к согласованной политике и планам, потому что подходы не изменились или претерпели незначительные изменения.

### **Выработка стратегии реализации, программы или плана действий**

Многие подробные стратегии реализации, программы или планы действий были выработаны либо как часть разработки новой лесной политики, либо в виде отдельного процесса. Второй подход полезен в ситуациях, когда политика может привести к радикальной смене инструментов, организаций и вовлечения заинтересованных участников. Это также предоставляет больше времени для консультаций с заинтересованными участниками и обсуждения механизмов реализации, не позволяя им вмешиваться в процесс разработки политики и не теряя темпа. Однако если специфические особенности реализации выработаны на более поздней стадии, может оказаться недостаточно имеющихся в наличии энергии и ресурсов. Важно, чтобы политика и план ее реализации взаимно дополняли друг друга, а также, чтобы совместно они всесторонне охватили цели лесной политики.

Стратегии реализации, программы или планы действий описывают, как претворить в жизнь лесную политику и как достичь каждой цели (когда, где, кто). Конкретные меры разрабатываются, основываясь на согласованном подходе к реализации каждой цели с учетом необходимой гибкости, допускающей адаптацию к изменяющимся обстоятельствам. Имеется широкий ряд политических инструментов, которые могут быть приспособлены и объединены с тем, чтобы подходить к данному контексту, цели и вопросу. Они могут предложить стимулы или антистимулы и могут основываться на власти (регулирование), деньгах (экономические инструменты) или информации. Политические инструменты могут:

- наделять правами (например, сообщества, частный сектор или государство, включая контракты и судебные решения) и регулировать поведение (командно-контрольные функции, правоприменение);
- предписывать практику пользования или оставить это решение на усмотрение целевой группы;
- главным образом влиять на цены (налоги, субсидии) или количество (реализуемые квоты);
- конкретизировать или обращаться к вводимым ресурсам (включая процессы) или отдаче (исполнение);
- распределять стоимость издержек и стоимость ущерба между конкретными целевыми группами или в обществе;
- могут жестко определять или допускать гибкость с течением времени (таким образом стимулируя инновации).

Добровольные соглашения между правительством и частными организациями, а также другие средства поощрения и фасилитации добровольных действий, основанных на личной заинтересованности. Стратегии реализации или программы также разъясняют использование ряда источников финансирования – государственных, частных, национальных и международных. В свою очередь такие документы предоставляют основу для разработки краткосрочных и среднесрочных планов действий.

### **Планирование для мониторинга**

Всегда целесообразно, даже необходимо, осуществлять мониторинг реализации и оценку достижимости политикой желаемых результатов. Следовательно, механизмы

мониторинга и пересмотра должны быть составной частью стратегии и любого плана последующих действий. Мониторинг реализации выявляет отклонения от заданных целей и запланированных действий, допуская, если оговорено, внесение корректировок. Вопреки некоторым представлениям, мониторинг не является сбором данных о результатах и воздействиях, определяя релевантность целей и внося предложения по контролю за исполнением. Точнее, к этим вопросам обращаются посредством оценок или пересмотров. В то время как оценки часто ассоциируются с выравниванием производительности организации, большинство оценок основаны на принципе участия – совместном обучении, диалоге и обсуждении. Периодически, возможно

**Мониторинг и периодический обзор являются жизненно важными для эффективной реализации.**

с пятилетними интервалами, руководящему комитету процесса НАП или другим группам может быть поставлена задача организовать обзор политики. Например, тщательный обзор достижения целей обычно предпринимают ближе к

концу периода планирования или реализации. Такие обзоры часто являются отправной точкой для пересмотра лесной политики.

При подготовке и реализации политики важно четко устанавливать взаимную подотчетность – кто и за что отвечает, и последствия за неисполнение. Важно обеспечить совмещение ответственности, полномочий и подотчетности с тем, чтобы люди не несли ответственность за происшествия, которые они не контролируют, но чтобы они также расплачивались за ненадлежащее использование полномочий, власти и ресурсов. Эффективная подотчетность опять же зависит от хорошего мониторинга для объяснения и оправдания поведения различных уровней правительства и заинтересованных участников.

### **Приведение законодательства в соответствие с лесной политикой**

Иногда национальное лесное законодательство идет не в ногу с предлагаемыми политическими изменениями и с деятельностью лесного агентства, в задачи которого входят как реализация новой политики, так и правоприменение устаревшего законодательства (Вставка 14). Это положение возникает, когда политика, законодательство и институты пересматриваются по отдельности, в разные временные периоды и с различной частотой. Например, может случиться, что политика страны пересматривается каждые десять лет, в то время как законодательство не изменялось за последние 20 лет, а лесное агентство дважды реорганизовывалось за предыдущие пять лет. Эта неслаженность может проявиться, например, когда заявленная правительством политика должна вовлечь общинное лесное хозяйство, однако законодательство исключает предоставление доступа группам общественности к лесным ресурсам.

Страны, предпринявшие глубокие реформы лесной политики (например, Коморские Острова и Сирийская Арабская Республика), часто пересматривали лесное законодательство в отдельности, но в увязке, с тем чтобы привести их в соответствие друг с другом. Когда законодательство пересматривается для приведения в соответствие с новой политикой и последующего утверждения, правительство в полном составе, по существу, выражает одобрение обоим. Тем не менее, должностные лица из других агентств все еще могут не испытывать необходимости принять изменения,

## ВСТАВКА 14

**Приведение учреждений в соответствие с лесной политикой**

Лесная политика и законодательство традиционно предоставляли мало возможностей местному населению играть значительную роль в планировании, управлении и распределении лесных ресурсов, от которых они зависят и которыми устойчиво управляли в течение веков. Обычно государство принимало на себя эту роль, уделяя незначительное внимание или вовсе не признавая и не защищая системы общинного уровня, и не предлагая никакого другого альтернативного механизма установления эффективного контроля со стороны местных групп или отдельных физических лиц. Во многих странах усилия по обращению к этим недостаткам в лесной политике двигались в параллельном направлении с реформами законодательства для усовершенствования правового окружения, направленного на участие на местном уровне в ведении лесного хозяйства посредством деволуции, децентрализации и более обоснованного признания исторических земельных и территориальных претензий местного населения.

особенно если иное законодательство, применимое к их сектору, фактически или в трактовке отличается от нового лесного законодательства – частый случай. Например, должностные лица из министерства сельского хозяйства, транспорта или окружающей среды могут фактически заявить: «Я понимаю, что лесное законодательство требует X, но законодательство, в соответствии с которым я принят на работу, не требует от меня его правоприменения или даже может потребовать, чтобы я сделал нечто, прямо противоположное этому». К таким вопросам можно обращаться только в контексте целевого политического диалога с основными секторами, воздействующими на леса и направленными на последовательность политики.

**Приведение в соответствие институтов с лесной политикой**

Новая или пересмотренная лесная политика часто оказывает воздействие на институциональные структуры и может дать импульс для ее пересмотра, модернизации и обновления. В некоторых случаях новая лесная политика также предусматривает изменения в распределении ролей, прав и ответственности за ведение лесного хозяйства и лесопользование. Например, когда страны движутся в направлении деволуции или децентрализации, требуются корректировки институциональной и организационной структуры для приведения ее в соответствие с новым направлением, как это произошло, когда Китай передал права землепользования и лесовладения индивидуальным домохозяйствам. Некоторые страны создали независимые органы или коммерческие предприятия для управления государственными лесами. Новая Зеландия пошла на

**Институциональное изменение требует изменений в парадигмах и представлениях, а не только изменений в формальных правилах или структурах организации.**

шаг дальше в процессе приватизации, когда правительство упразднило Министерство лесного хозяйства, Лесную службу и Научно-исследовательский институт леса после изменения своей лесной политики в 1990-х годах. В нескольких странах новая лесная политика использовалась для внедрения совместного ведения лесного хозяйства.

Институты и институциональные структуры относятся не только к формальным правилам, правам и ответственности, и выходят за рамки непосредственно организаций. Главным образом, это скрытые парадигмы и связанные неписанные нормы и представления, определяющие, как правила и инструкции создаются, и как отдельные физические лица и организации их применяют. Такие парадигмы и образы мыслей изменились за недавние десятилетия (Таблица 3). Более того, во многих случаях твердо установившиеся неформальные правила вытеснили или продолжали параллельно действовать наряду с формальными, с которыми они иногда несовместимы, например писанные законы по отношению к правам, основанным на обычае, регулирующие использование земель и лесных ресурсов, или правила, относящиеся к формальным избирательным системам по отношению к сетям патронатов.

Функции и деятельность лесных администраций и правительственных агентств существенно изменились за годы и продолжают изменяться. Многие были установлены главным образом для управления лесами для заготовки лесоматериалов и правоприменения законодательства. Со временем администрации и агентства увеличили количество взятых на себя функций, особенно в плане информационного взаимодействия и вовлечения широкого круга заинтересованных участников и правительственных учреждений за пределами лесного хозяйства в реализацию политики. Вследствие этого организации лесного хозяйства должны переориентироваться и развить новые потенциалы с тем, чтобы они смогли предоставлять новые услуги и выполнять новые функции.

ТАБЛИЦА 3

**Изменяющиеся парадигмы и связанные институциональные структуры 1950–2000**

Период	Основные цели лесной политики	Основной упор или парадигма	Функции и структуры
1950-е годы	Эксплуатация или использование природной растительности (например, лесозаготовки в природных лесах) и гарантии поставок древесины в будущем для стратегических целей	Исключение остальных из эксплуатации ресурсов	Использование иерархической структуры организаций для полицейской охраны ресурсов
1970-е годы	Улучшение качества ресурсов (инвестиции в управление и создание активов, таких как посаженные леса)	Построение ресурсов с использованием вводимых ресурсов, таких как земля, труд, капитал	Организация, сосредоточенная на управлении ресурсами, с упором на технические и управленческие навыки
1990-е годы	Облечение властью/поддержка других игроков – например частного сектора, сообществ, фермеров – для разработки ресурсов и управления ими	Создание условий, обеспечивающих доступ другим игрокам к эффективному управлению ресурсами	Организации, способные отвечать потребностям различных заинтересованных участников, используя переговоры, фасилитацию и навыки разрешения конфликтов

Источник: Адаптировано из Nair, 2008.

Институциональное изменение необходимо, если современные подходы недостаточно ориентированы на людей, слишком узко сосредоточены на лесном секторе, требуют новых потенциальных возможностей для выполнения различных функций или исполняются неудовлетворительно. Изменение может потребоваться для того, чтобы обеспечить совместимость институциональной структуры с новой политикой, более эффективного вклада в развитие и соразмерности с новой ролью. В недавнем прошлом институциональное изменение часто происходило вследствие желания или потребности расширить вовлечение заинтересованных участников в политический выбор и программу реализации, более четкого разделения функций государства и частного сектора, децентрализации власти и ответственности в пользу местных структур и замены нисходящего принципа принятия решений на диалог и сотрудничество.

Процесс проведения институционального изменения может быть организован в соответствии с моделью, использованной для разработки лесной политики. Основные вопросы по существу охватывают три направления:

- Действуют ли надлежащие структуры? Позволяют ли они последующее согласованное развитие лесной политики? Четко ли установлена ответственность, без пробелов или дублирования? Соответствуют ли роли государства, парастагосударственных и неправительственных организаций? Является ли предоставление услуг результативным и эффективным? Действуют ли механизмы мониторинга, обеспечения обратной связи и учета пожеланий? Обеспечивает ли институциональная структура не только стабильность, но и гибкость? Может ли она балансировать интересы?
- Установлены ли надлежащие цели, стратегии и принципы? Приняли ли организации и их руководители на себя обязательства по достижению мировоззренческой концепции и целей новой лесной политики? Ориентированы ли они на людей и желают ли они принять партнерские подходы? Способны ли организации вносить устойчивый вклад в национальное развитие?
- Задействован ли надлежащий потенциал? Обладают ли организации и их сотрудники надлежащими навыками для выполнения услуг, за которые они отвечают? Соответствует ли бюджет требованиям? Применимо ли построение приоритетов к ограниченному или сокращающемуся бюджету? Достаточно ли поддержаны децентрализация или передача выполнения стороннему исполнителю? Соответствуют ли меры поощрения персоналу организаций?

В идеальном варианте, изменения в парадигмах, ценностях и представлениях в учреждениях и организациях улучшат предоставление услуг стоимостно-эффективным методом и будут способствовать выполнению более широких социальных, экономических и экологических задач, которые невозможно эффективно решить с помощью альтернативных механизмов. Однако эти изменения трудно реализуемы

Адаптирование учреждений в основном включает развитие потенциала людей и ориентирование правил (прав и обязанностей) и организаций в направлении достижения целей лесной политики.



и требуют времени. Требуется руководство, решимость и настойчивость для противодействия импульсу для поддержания существующего положения, убедить сопротивляющихся изменениям включиться в процесс и произвести фундаментальные, а не поверхностные, изменения организационных структур. Эти аспекты часто затрагивают интересы влиятельных групп, отдельных физических лиц и неформальных сетей как внутри организаций, так и параллельно между ними, и, таким образом требуют принятия решения.

Часто кризис является движущей силой изменений и приносит новое ощущение реальности ценностям, парадигмам и функциям, которые сохраняют заинтересованные участники. Однако институциональное развитие в идеальном варианте является непрерывным процессом проактивной адаптации. Поскольку адаптация происходит в конкретных контекстах и результаты частично предсказуемы, существует широко распространенное мнение о том, что успех институциональных изменений приходит благодаря вовлеченным участникам. Внешняя поддержка может помочь или поддержать процесс, но не может дать толчок институциональным инновациям или изменениям в представлениях. Три подхода часто используются для содействия учреждениям в лучшем удовлетворении изменяющихся потребностей и контекстов: дифференцирование выполняемых функций между различными органами (например, между лесной администрацией и государственным ведением лесного хозяйства); разделение прав и обязанностей (например, посредством государственно-частных партнерств); или полная передача выполнения стороннему исполнителю (передача прав собственности, децентрализация, деволуция, покупка услуг у частного сектора).

В большинстве случаев лесная администрация должна выполнять значительные новые задачи на всех уровнях по мере ее вовлечения во взаимодействие со множеством владельцев и поставщиков услуг. Изменение типов мышления и построение потенциала являются долгосрочными усилиями, требующими значительных инвестиций. Следовательно, решающим является выявление потребностей построения потенциала и соответственное реагирование лиц, ответственных за реализацию новой лесной политики на различных уровнях, включая заинтересованных участников из частного сектора. Некоторые страны оценивают потребности потенциала в ходе процесса разработки политики, в то время как другие формулируют программы или стратегии реализации в рамках реализации, учитывая потребность в укреплении потенциала правительственных и неправительственных органов на местном уровне по выполнению ожидаемых от них должностных обязанностей.

## **ПОДДЕРЖАНИЕ ДИАЛОГА В ХОДЕ РЕАЛИЗАЦИИ**

Лесная политика может предоставить со временем прочное и ценное руководство, если охватывает наиболее релевантные темы и вопросы страны в долгосрочной перспективе и если оценка возможного будущего хода событий является реалистичной. Однако реализация лесной политики требует согласования и приведения в соответствие со сложной реальностью, новыми вызовами, новыми потребностями и новыми инициативами. Таким образом, крайне важно поддержать



национальный процесс, такой как платформа или форум НЛП, для координации, разработки и корректировки оперативных аспектов новой политики, как сделали Австрия, Камбоджа, Гана, Либерия, Пакистан, Парагвай, Уганда, Вьетнам и другие. Этот подход не только помогает обеспечить вовлечение сторон, но также предоставляет возможность для обсуждения подробных условий, корректировок и расширения действия соглашения. Более того, непрерывный диалог между заинтересованными участниками позволяет осуществлять мониторинг, пересмотр и изменение лесной политики в соответствии с требованиями. Таким образом, политика остается динамичным соглашением, которое продолжает оставаться релевантным.

Платформы НЛП, такие как национальные лесные форумы, являются ключевым механизмом для согласования, информационного взаимодействия и содействия реализации лесной политики.

Новая лесная политика окажет значительное влияние на рабочие планы, проекты и бюджеты и, в некоторой степени, может руководить правительством и заинтересованными участниками в повседневном принятии решений по множеству тактических и оперативных вопросов. Непрерывный диалог предоставляет возможность обсуждения оперативных вопросов на постоянной основе, согласовывать реализацию и обратно вводить опыт в процесс. Встречаются случаи, когда нецелесообразно применять на практике согласованное решение либо вследствие изменения правительственной политики, либо вследствие недоступности новой информации на момент принятия решения. В других случаях может оказаться необходимым оказать давление для убеждения одной из сторон предпринять действия или выявить альтернативные способы подчинения соглашению. К таким вопросам часто можно обращаться на двусторонней основе. Когда вовлечены несколько заинтересованных участников или когда движение вперед может произойти только после дальнейшего обсуждения (в том числе с другими секторами и донорами), собрания или практические семинары могут оказаться более приемлемым местом для продвижения особой темы и ее реализации или для снижения накала конфликта. Последним, но не менее важным, является тот факт, что форумы или платформы для непрерывного диалога о реализации лесной политики являются бесценным способом поощрять обучение среди всех вовлеченных участников.

Национальные лесные форумы или подобные мероприятия, связанные с процессом лесной политики, также являются полезными механизмами для мобилизации ресурсов и создания коалиций для финансирования. Например, в бывшей югославской Республике Македония были организованы круглые столы для информирования и объединения доноров, а также для получения финансовой поддержки для реализации новой политики. Лесные финансовые стратегии могут также быть разработаны в контексте таких механизмов.

Лесная политика также означает руководство и построение структуры для новых инициатив международных и национальных сообществ и доноров. Приоритеты и «подгонка» таких инициатив в рамках структуры лесной политики, а также способы вовлечения заинтересованных участников, могут

быть адресованы посредством создания более постоянного механизма для обсуждения процесса лесной политики. Например, Либерия создала платформу НАП – Национальный лесной форум и связанный с ним Руководящий комитет со множеством заинтересованных участников, специально таким образом, чтобы эти органы также служили в качестве руководящих по ряду других инициатив, связанных с лесами (Диаграмма 9). Такое устройство движется в направлении более высокой согласованности лесной политики и других инициатив, связанных с лесами, а также в направлении лучшей интеграции за пределами лесного сектора.

Эффективное информационное взаимодействие является еще одним способом мобилизации поддержки для реализации лесной политики, особенно если это затрагивает повседневную жизнь людей, которые, например, осуществляют сбор недревесной лесной продукции, работают в деревообрабатывающей промышленности или ухаживают за лесами и деревьями в качестве мелких фермеров. Степень понимания лесной политики и масштаб распространения этого понимания являются показателями того, насколько хорошо функционирует процесс совместного участия. Многие страны приложили значительные усилия для информационного обеспечения своей новой лесной политики, например посредством деревенских сходов, разговорного радио и легких для чтения иллюстрированных брошюр на местных языках, посвященных основным



изменениям. Например, Вьетнам провел массированную кампанию для информирования деревенских жителей по всей стране о предоставленных им возможностях в результате пересмотра лесной политики. Поскольку разработка политики является итеративным процессом, отдельные физические лица могут узнать об изменениях в любой временной отрезок. Таким образом, информационное взаимодействие должно последовательно повторять мировоззренческую концепцию или стратегию в течение времени с тем, чтобы каждый услышал одно и то же послание, одну и ту же миссию и одни и те же задачи. Также очень важно, чтобы информационные сообщения ставили вопрос «что в этом есть для меня?» и улучшали доступ к правительственной информации.



