

3. Разработка политики в изменяющейся обстановке

[Политика] сходна с рецептурой, которая либо разрабатывается заранее по формуле, либо в ответ на ход событий.

Gane, 2007

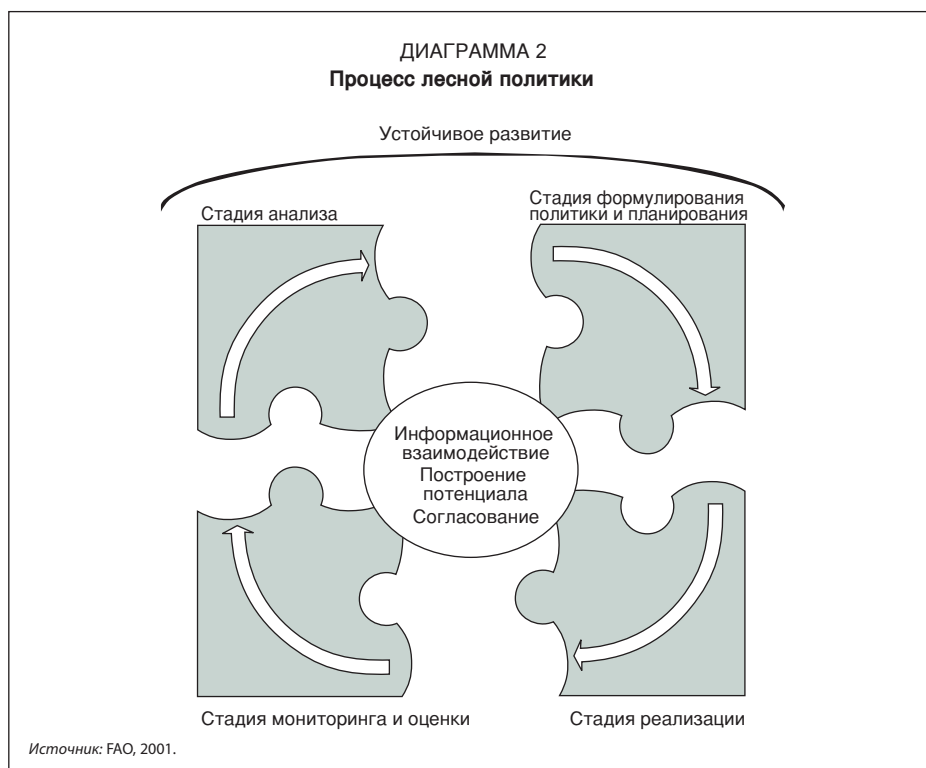
Некоторые рассматривают разработку политики в качестве формы рационального планирования. Другие рассматривают ее как нечто, появляющееся вследствие ведения переговоров и принятия решений различными лицами, ответственными за разработку политики. В действительности, разработка политики и ее последующее формулирование часто не структурированы и много пластов скрыто под фасадом хорошо спланированного и выполненного процесса. Фактически, многие релевантные для политики решения принимаются вне формального процесса. Это может создать впечатление, что «политика происходит» и редко, если вообще, проводится в соответствии с планом.

Учитывая, что страна редко разрабатывает или формулирует политику с нуля, может быть полезным составить концепцию процесса лесной политики в качестве последовательного цикла: обзор ведения лесного хозяйства и администрации → разработка и формулирование политики → реализация → оценка → переформулирование. Процесс НАП основывается на подобном понятии (Диаграмма 2).

Во многих случаях разработка официального заявления о целях лесной политики начинается с потребности или желания усовершенствовать текущую политику, как написанную, так и прямо не выраженную, вследствие резких изменений или постепенных сдвигов в более широком контексте. То, что менее ясно концептуально, но очевидно в действительности, это что процесс может быть начат на любой стадии цикла. Желание разработать или пересмотреть лесную политику может возникнуть в ходе реализации, после обзора или когда она почти полностью сформулирована, например вследствие вновь созданного правительства с политическими намерениями, отличными от его предшественников. Более того, виды деятельности, происходящие в различные периоды времени в ходе процесса, взаимосвязаны многими способами: они могут развиваться параллельно или происходить на одной из четырех стадий. Другими словами, схематичный четырехступенчатый подход является упрощением того, что происходит на практике, но, тем не менее, может помочь структурировать и фасилитировать деятельность, которую необходимо предпринять.

Выработка политики – это итеративный процесс, и важно рассматривать его в этом свете по двум причинам. Во-первых, в итеративном процессе опыт и усвоенные уроки могут быть легко приняты во внимание для информации и улучшения координации. Во-вторых, повторяемость помогает поддерживать диалог о политике и ее реализации после завершения процесса разработки официальной политики. Продолжающийся

**Разработка и корректировка
лесной политики – это процесс без
начальной и конечной точки.**



диалог и созданная для него платформа часто являются ключевым компонентом для реализации политики поскольку множество конкретных деталей при реализации национальной лесной политики должны обсуждаться или согласовываться после ее принятия. Созданные механизмы для диалога также облегчают извлечение пользы из различных уроков и опыта реализации согласованной политики, а также координацию последующего планирования.

ЧТО ИЗМЕНИЛОСЬ В РАЗРАБОТКЕ ПОЛИТИКИ?

Участие для усиления значимости, приемлемости и эффективности политики

Эффективная реализация политики и политических процессов требует, прежде всего, совместных действий государства и граждан. Хотя национальная лесная администрация может обладать значительной технической компетенцией в сфере ведения лесного хозяйства, в частности относительно поставки различных товаров и услуг, тем не менее она необязательно является выразителем запросов общества в отношении лесов. Балансировка зачастую конфликтующих интересов является политическим, а не техническим вопросом; одним значительным уроком, который ФАО извлекла из содействия странам в разработке политики, состоит в том, что важность нетехнических вопросов, знаний и опыта часто недооценивается (FAO, 2008).

Опыт показал, что разработку национальной лесной политики должна начать и возглавить страна, а не иностранные участники или партнеры. Также должны быть

приняты меры для гарантии того, чтобы процесс обеспечил достаточное участие на национальном и субнациональном уровнях. Хотя сильная и технически разумная политика может быть сформулирована без привлечения заинтересованных участников, участие необходимо для гарантии соответствия политики потребностям общества. Прошлые подходы научили, что политика трудно реализуема там, где население, затрагиваемое принятыми решениями, исключено из процесса их принятия, и когда переговоры, направленные на примирение конкурирующих интересов, проходят в отсутствие народных представителей. Оба условия являются существенными в том случае, если политика должна получить широкомасштабную поддержку, которая позволит ей преодолеть вызовы, связанные с реализацией, хотя вначале процесс может показаться затянувшимся, дорогостоящим и неконтролируемым. Во многих странах процессы и платформы НАП для дискуссий о лесах используются для повышения эффективности участия в разработке и формулировании политики. НАП предоставляет возможность заинтересованным участникам с различными интересами, задачами и мнениями обсудить и согласовать вопросы, понять точку зрения друг друга и достичь консенсуса или компромисса, или, на данный момент, согласиться или не согласиться. НАП также служит механизмом для конструктивной конфронтации, выпускным клапаном для недовольства и информационной платформой для рассмотрения и избегания разногласий, могущих привести к конфликту.

Процессы лесной политики нацелены на разработку и реализацию политики, являющейся общим достоянием и пользующейся широкой поддержкой в результате вовлечения широкого круга заинтересованных участников как внутри сектора, так и за его пределами.

Реализация политики как совместная ответственность

В том случае, если лесная политика является соглашением между правительством и заинтересованными участниками, центральному правительству нет необходимости достигать заявленных целей в отдельности, но следует обеспечить их надлежащую реализацию децентрализованными администрациями или другими сторонами, такими как частный сектор, общинными лесохозяйственными организациями, фермерами, коренными жителями, неправительственными организациями (НПО) и гражданским обществом. Таким образом, центральная власть финансирует новые методы сквозного согласования на различных уровнях после децентрализации и сотрудничества с заинтересованными участниками.

Различие заинтересованных участников из государственного и частного сектора, вовлеченных в реализацию политики, вызывает необходимость четкого разделения ответственности между различными правительственными агентствами и органами заинтересованных участников. Это также требует больших усилий со стороны государственных должностных лиц для межсекторального согласования и сотрудничества на различных правительственных уровнях. Эти аспекты становятся все более важными в странах, движущихся в сторону децентрализации и деволюции, когда все больше правительственных уровней разделяют ответственность за реализацию. Одинаково важной является необходимость для государственных учреждений иметь цели, структуры и потенциал для выполнения этого мандата.

При традиционных политических установках и институциональных механизмах правительства склонны полагаться на предписания, контроль и надзор для реализации политики. Однако этот подход часто несовместим с желанием и потребностью вовлечь заинтересованных участников, например мелких фермеров, выращивающих деревья, или НПО. Сами по себе командно-контрольные меры оказались неэффективными при управлении ценными особо охраняемыми природными территориями. Новые инструменты, такие как добровольные соглашения, государственно-частные партнерства и рыночные подходы, появились за последние несколько десятилетий. Они не только обладают потенциалом для того, чтобы сделать реализацию более эффективной, но могут также, временами, помочь избежать маргинализации государственной лесной администрации.

Механизмы для непрерывного диалога и периодической корректировки

Изменения в контексте использования и управления лесами и деревьями требуют внесения периодических поправок в национальную лесную политику и/или механизмы реализации (Вставка 3). Точно так же как фактически политика имеет тенденцию претерпевать изменения, идя в ногу с изменяющимися контекстами, адаптация также периодически необходима для официальной политики. Вследствие того, что

Непрерывный лесной диалог является ключом к разработке, реализации и пересмотру политики, являющейся последовательной и адаптивной с течением времени.

официальная политика включена в политический процесс и подпадает под действие избирательных циклов и смен правительства, новое правительство может начать пересмотр гораздо раньше, чем изначально предполагалось. Для обеспечения поддержания и адаптации к изменяющимся обстоятельствам

процесса лесной политики, многие страны создали платформы национальной лесной политики, лесные форумы или подобные механизмы. Они фасилитируют непрерывное информационное взаимодействие и согласование между различными заинтересованными участниками, отклик на появляющиеся вопросы и интегрирование опыта или новых инициатив в адаптацию политики.

РАЗЪЯСНЕНИЕ, КОГДА ИЗМЕНЕНИЕ НЕОБХОДИМО И ВОЗМОЖНО

Не все изменения, воздействующие на леса или ведение лесного хозяйства, требуют новой или измененной лесной политики. Однако политика иногда нуждается в пересмотре с тем, чтобы эффективно направлять оперативные решения.

С течением времени любой сектор, не имеющий сильных связей с общественными вопросами и всеобъемлющей повесткой дня развития своей страны, будет оттеснен на второстепенные позиции, утратит мощь и снизит потенциал в достижении целей.

За последние два десятилетия общества претерпели все более быстрые изменения – в местах проживания населения (все больше в городах), в способах заработка и использовании природных ресурсов, включая леса. Произошли сдвиги в социальных и демографических тенденциях,

наряду с изменениями в экономическом, экологическом, технологическом и политическом контекстах, неизбежно требующих, чтобы политика отвечала

ВСТАВКА 3

Эволюция лесной политики в Бутане

Бутан одобрил свою первую лесную политику в 1974 году, вслед за принятием Лесного закона в 1969 году, санкционировавшего передачу в государственную собственность всех лесов. Политика заложила подходы к сохранению лесов и животного мира, лесовозобновлению, экспертизе ресурсов и их эксплуатации. Был также установлен минимальный заданный показатель достижения 60 процентов лесного покрова.

Главной целью политики, разработанной в 1990-х годах, было сохранение окружающей среды, и только после этого можно было извлекать экономические выгоды. Однако были приняты положения для снабжения древесиной сельских домохозяйств на постоянной основе. Несмотря на намерение сбалансировать сохранение и устойчивое использование, реализация имела тенденцию к сосредоточению на сохранении и охране.

После пересмотра национальной политики в 1999 году акцент был сдвинут на торговлю древесиной и ценообразование, субсидирование лесоматериалов для жилищного строительства в сельской местности, общинное и социальное лесное хозяйство. Постепенное дальнейшее смещение акцента произошло за последнее десятилетие в сторону более децентрализованного и ориентированного на людей подхода к ведению лесного хозяйства, направленного на снижение уровня бедности.

Лесная политика 2009 года отвечает растущей потребности в более широком и более сбалансированном подходе к устойчивому развитию и снижению уровня бедности, например, определяя в качестве проблем продовольственную безопасность и охрану биоразнообразия. Она предоставляет структуру для обращения к сохранению и устойчивому использованию в таких областях, как общинное лесное хозяйство, регулирование стока, древесная и недревесная лесная продукция и животноводство. Она также предоставляет средство для последовательной реализации законодательства, воздействующего на природные ресурсы Бутана.

Источник: Дон Гилмор, личное сообщение.

новым реальностям, рискам и возможностям (Вставки 4 и 5). С течением времени любой сектор, не Учитывающий широкие общественные интересы в рамках своей компетенции, или не выстраивающий крепких связей с национальными стратегиями развития, будет отеснен на второстепенные позиции, будет привлекать меньше внимания и его мощь будет подорвана – все это приведет к более слабому потенциалу в достижении целей. Лесной сектор не является исключением и, когда можно укрепить связи посредством пересмотра лесной политики, это становится ясным указанием на необходимость перемен. Перемены могут принять различные формы: их можно произвести, используя появляющиеся возможности или предприняв действия для прекращения медленной, но неуклонной утраты значения.

ВСТАВКА 4

**Посткризисная корректировка лесной политики
в бывшей югославской Республике Македония**

Возникнув после десятилетия политической нестабильности, и удаляясь от централизованного планирования в качестве составной части бывшей Югославии, должностные лица бывшей югославской Республики Македония осознали, что подход страны к управлению лесами отчаянно нуждался в пересмотре. Хотя лесные ресурсы в целом были в хорошем состоянии, стало ясно, что ведение лесного хозяйства было неустойчивым, а лесные агентства создавали утечку государственных финансов. Реформа государственных лесохозяйственных предприятий казалась особенно актуальной для улучшения их жизнеспособности и для предоставления обществу более качественной лесной продукции и услуг. Кроме того, новое правительство пыталось продемонстрировать свое стремление и способность предпринять экономическую и социальную реформу для разработки политики, которая облегчила бы вступление в Европейский Союз.

Поскольку разработка политики связана с политической деятельностью партий и элит, руководство или привлекаемые участники, вероятно, будут иметь различные точки зрения на потребности, цели, выгоды и риски в случае, если подобная инициатива будет предпринята. Они должны рассчитать правильное время для начала процесса, определить необходимые механизмы приведения в действие и учесть правильный темп реформы – постепенный или стремительный. Несмотря на отсутствие простых ответов, некоторые факторы могут склонить правительство принять во внимание реформу политики:

Выявление правильного момента для начала перемен требует руководства и хорошего знания политического контекста и игроков.

- **Сдвиг в сторону более широкой политики страны или новая администрация с иными приоритетами.** Часто новая партия, пришедшая к власти, ведущие лица, определяющие политику, или государственные должностные лица желают пересмотреть или реформировать текущую политику.
- **Периодические обзоры или сигналы с мест обнаруживают, что официальная и узкоспециализированная политика не совпадают с реальностями на местах.** Обзор лесного и смежных секторов, национальных перспективных исследований или общественных ожиданий может побудить правительство к действию. Аналогичным образом, выводы научных исследований, пилотные или демонстрационные исследования могут содействовать более широкой реализации.
- **Стихийные бедствия, такие как наводнения, экономическая нестабильность или конфликты вокруг лесопользования, привлекающие внимание к конкретным проблемам.** Группы заинтересованных участников, включая группы по интересам, неформальные сообщества, лоббистов, средства массовой

ВСТАВКА 5

Растущее давление на леса Кении

Лесная политика Кении 2007 года отмечает значительные изменения, имевшие место с момента предыдущего авторитетного заявления о лесной политике Кении 1968 года, потребовавшего принятия новой лесной политики (Government of Kenya, 2007):

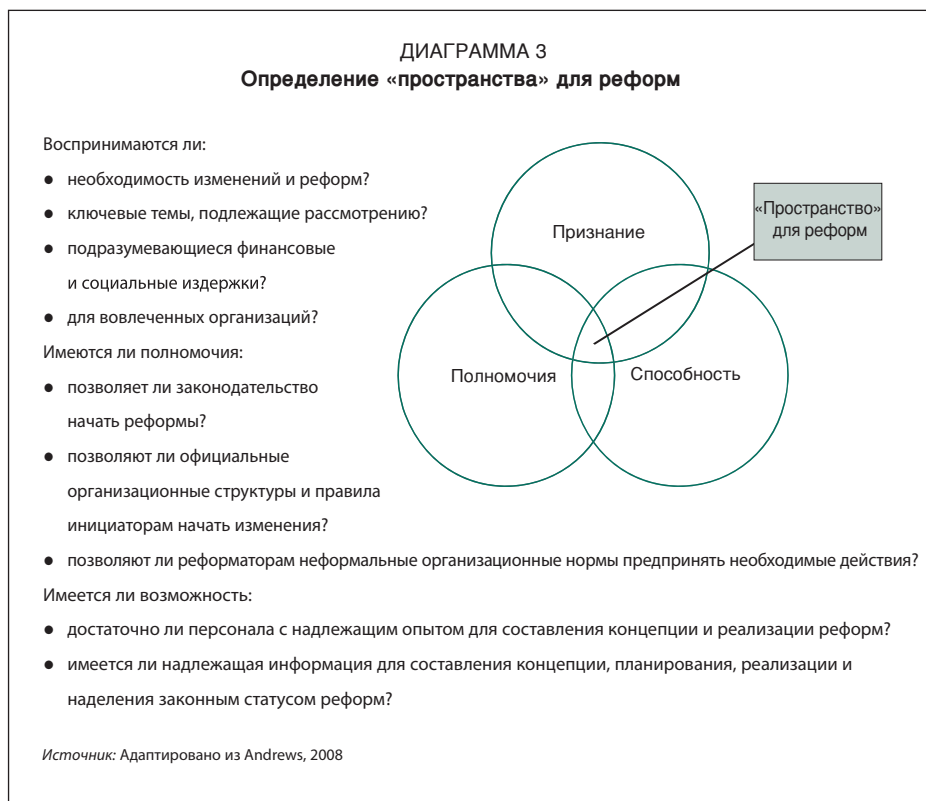
«Эти изменения включают рост населения страны и увеличение количества видов деятельности, связанных с лесами... Такой рост населения продолжит оказывать давление на лесные ресурсы посредством растущего спроса на лесную продукцию, услуги и землю для альтернативного использования. Возрастет необходимость сохранения почвы, воды, среды обитания диких животных и биологического разнообразия. Более того, с 1968 года страна испытала наибольшее сокращение лесного покрова, приведшее к сокращению водозабора, биоразнообразия, поставок лесной продукции и среды обитания диких животных. В то же самое время лесной сектор раздирали конфликты между лесоустроителями и сообществами, проживающими вблизи лесов, за доступ к лесным ресурсам. В результате назрела необходимость подготовить новую лесную политику для руководства развитием лесохозяйственного сектора. Широкой целью этой новой лесной политики является предоставление непрерывного руководства всем кенийцам по устойчивому управлению лесами. Sessional Paper No. 1 от 1968 года не обеспечивает адекватной гармонизации между ресурсной политикой в различных областях. Эта политика приняла во внимание области политики, связанные с землей и землепользованием, землеустройством, сельским хозяйством, энергетикой, окружающей средой, разработкой полезных ископаемых, животным миром и водой. Более того, политика подчеркивает необходимость большего сотрудничества и более тесных связей между владельцами ресурсов, пользователями и плановиками ресурсов. Политика включает современные ценности народа Кении, связанные с лесами, международные опасения, и представляет национальную волю».

информации и научно-исследовательские организации, могут дать импульс к переменам, а также, например, ввести запрет на лесозаготовки и экспорт леса, остановить экзотические плантации и обеспечить бóльший доступ местного населения к сбору недревесной лесной продукции.

- **Угроза утраты полномочий в определенных вопросах.** Текущие вопросы, могущие вызвать переоценку национальной лесной политики, включают изменение климата (сокращение выбросов вследствие обезлесивания и деградации лесов), биоразнообразие, социальные аспекты устойчивого ведения лесного хозяйства (лесная сертификация) и добросовестное управление (например, правоприменение лесного законодательства).
- **Международные обязательства и связанные с ними возможности финансирования.** Они включают, среди прочего, Рамочную конвенцию

ООН об изменении климата и Киотский протокол к Конвенции, юридически необязательный инструмент Форума Организации Объединенных Наций по лесам, касающийся всех типов лесов, Конвенцию о биологическом разнообразии и Протокол по биобезопасности к Конвенции, Конвенцию Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием и Конвенцию о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения.

Успешное начало процесса рассмотрения, разработки и формулирования политики зависит от способности проponentов выбрать правильный момент для запуска инициативы и создания достаточной поддержки со стороны правительства и заинтересованных участников. Опыт показывает, что это предприятие требует руководства – компетентности, полномочий и авторитета, потенциала и настойчивости. Это также показывает, что политическая воля часто усиливается в том случае, если требование предпринять действия четко выражено, а приоритетные вопросы являются значимыми и представляют высокий интерес. Одним из подходов к разъяснению относительно задействованных средств и полезности проведения реформ является применение понятия «пределы реформ» (Andrews, 2008), позволяющее протестировать степень приемлемости, полномочия и способность к проведению реформ (Диаграмма 3).



ВСТАВКА 6

Готовность уделить значительное время для понимания политического контекста

В случае провала процессов разработки политики, зачастую это происходит вследствие сложности понимания социально-политического характера сохранения и использования лесов или вследствие нереалистичности ожиданий. Важно понять, кто хочет или не хочет изменения политики и почему. Некоторые лица, принимающие решения, могут желать проведения подлинных реформ, в то время как другие могут желать проведения только косметических изменений, например реорганизацию департамента без пересмотра его обоснования или структуры.

Хорошее понимание общих интересов и различных мнений заинтересованных участников и степень приемлемости преобразований являются существенными для оценки возможностей, границ и рисков при начале осуществления разработки политики. Аспекты, требующие рассмотрения, включают расчет времени с учетом политических избирательных циклов, охвата проблем, рассматриваемых вопросов, задач, вид желаемого процесса, осуществимого или необходимого, тип ожидаемой политики (новая, обновленная, частично исправленная) и способы ее принятия. Такая реалистичная оценка также сделает необходимым привлечение министра с тем, чтобы возглавить усилия и взять на себя политические риски (Вставка 6).

Процессы разработки официальной лесной политики, если они правильно рассчитаны, предоставляют возможность примирить конфликтующие интересы. Желание групп вести конструктивные переговоры зависит от того, как каждая из них рассматривает риски и издержки неучастия в противовес выгодам от совместного поиска решений. Таким образом, на ранней стадии процесса важно понять проблемы и интересы ключевых заинтересованных участников, их издержки и выгоды, их правомочие и способность и потенциал для ведения переговоров. Иногда разумно переосмыслить или отложить разработку политики в том случае, если настрой, политическая воля или потенциал являются сомнительными. В том случае, если основным вопросом является потенциал, страны могут пожелать добиваться помощи ФАО или иных органов.