**ПРИМЕР 37**

Участие гражданского общества в процессе выработки политики: Опыт Кросс-культурного фонда Уганды

#### **справочная информация**

Население Уганды, насчитывающее 38 млн человек и 65 этнических групп, очень культурно разнообразно. Конституция Уганды признает это разнообразие и отмечает, что культурное наследие является важным аспектом общественного развития и идентичности народов. В ней подчеркивается необходимость сохранения и популяризации этого наследия через учреждения культуры, выбираемые соответствующими сообществами. Правительство Уганды ратифицировало ряд соответствующих международных документов, включая Конвенции ЮНЕСКО 2003 и 2005 гг.

В документе «Национальная политика в сфере культуры» (2006 г.) развивается понятие культурного наследия благодаря проведению различия между нематериальными и материальными ресурсами наследия. В нем подчеркивается необходимость сохранения и популяризации наследия путем возложения ответственности на два различных правительственных департамента двух разных министерств. НКН находится в ведении Министерства по гендерным проблемам, труду и социальному развитию (Департамент по делам культуры и семьи), а материальное наследие находится в ведении Министерства туризма, охраны природы и древностей (Департамент музеев и памятников).

В сфере НКН нет специальной политики, структуры, плана или бюджета, а есть общие ассигнования двум департаментам, ответственным за культурное наследие. Им вместе отводится менее 0,003% национального бюджета. У департаментов конкурирующие интересы и приоритеты в отношении туризма, индустрии культуры и учреждений культуры. Без централизованного Министерства культуры координация затруднена, и время от времени возникают проблемы относительно того, какой департамент отвечает за определенный аспект наследия.

Отдельные представители сообществ и гражданского общества иногда приглашаются ответственными государственными органами принять участие в разработке или пересмотре национальной политики и планов развития. Обычно основой для таких консультаций служит проект документа, который может быть результатом выполненного по заказу исследования или подготовлен государственными служащими министерства. Отбор представителей сообществ и гражданского общества для участия в этих процессах может быть обусловлен доверием и уверенностью, которые испытывают к ним различные заинтересованные стороны, их институциональной позицией и авторитетом организации, а также продемонстрированной ими практикой, которая отражает понимание культуры, основанное на взаимном уважении.

Поэтому организации гражданского общества участвуют в процессе выработки политики по приглашению государства через соответствующее отраслевое министерство. В этом кратком обзоре мы поделимся опытом Кросс-культурного фонда Уганды по участию в процессах выработки национальной политики, тем, как он содействует привлечению сообществ к этой сфере, а также несколькими уроками и соображениями, которые можно извлечь из такого опыта.

Кросс-культурный фонд Уганды (CCFU), учрежденная в 2006 г. некоммерческая НПО, призвана содействовать признанию жизненно важного значения культуры для развития человека, что отвечает национальной самобытности и разнообразию Уганды. CCFU придерживается убеждения, что культура находится в центре устойчивого развития, и что позитивные аспекты культуры, при условии их использования, могут внести значительный вклад в социально-экономические преобразования. Однако, подход «Культура в развитии», используемый CCFU, является сравнительно новым на арене социального развития Уганды, и у Фонда мало отправных точек и опыта, из которых можно извлечь уроки, а также ограниченная первоначальная финансовая поддержка.

Но всё же за последние 9 лет на международном и национальном уровнях возрос интерес к культурному наследию и оказанию ему поддержки, особенно когда это связано с вопросами устойчивого развития. Это привело к увеличению значимости и общему росту сферы культуры в стране.

#### **институциональная готовность и позиционирование**

Укрепление доверия и авторитета является важным аспектом в работе организаций, участвующих в процессах разработки и анализа политики. CCFU начал с формирования собственной компетенции путем проведения исследований, документирования актуальности подхода «Культура в развитии» и изучения местного культурного контекста. Благодаря своей просветительской работе в сфере наследия, культурных прав и поддержки музеев сообществ CCFU приобрел опыт и создал сеть партнеров, занимающихся популяризацией наследия. Кроме того, благодаря многолетней работе CCFU выросла критическая масса сторонников наследия, действующих в качестве рупора и коллективно выступающих по различным вопросам, связанным с наследием. Эти мероприятия повысили авторитет CCFU, доверие сообществ и государственных фондов и позволили Фонду восприниматься в качестве подходящего партнера в политических дискуссиях.

На организационном уровне CCFU предпринял целенаправленные шаги по обеспечению себя информацией и получению политических консультаций от авторитетных учреждений. Совет попечителей CCFU состоит из семи членов, куда входят представители Национальной комиссии по делам ЮНЕСКО, отраслевого министерства, ведущего университета, учреждения культуры и организации гражданского общества. На международном уровне CCFU аккредитован в качестве НПО согласно Конвенции об охране НКН, а также является членом двух других международных организаций в сфере наследия. Такая позиция позволяет персоналу CCFU знакомиться с проблемами политики в сфере наследия и особенностями ее реализации на международном и национальном уровнях. Работая «в поле», благодаря партнерству с рядом организаций сообществ и государственной администрацией районного уровня, сотрудники Фонда ознакомились с разнообразным опытом сообществ по популяризации НКН.

Стратегии и подходы CCFU отражают уважение к культуре и знаниям носителей и признают динамизм культуры, требующий регулярных и объективных ревизий. Это особенно важно потому, что CCFU рассматривает себя в роли катализатора, содействуя созданию пространства для осмысления и обучения среди различных заинтересованных сторон на всех уровнях и предоставляя техническую поддержку, наращивая потенциал и связь сообществ с поддерживающими их учреждениями. Кроме того, благодаря предоставлению соответствующих материалов, CCFU обеспечивает доступ сотрудничающих с ним сообществ к необходимой информации, и те получают возможность самостоятельно участвовать в отстаивании политики.

В результате, на сегодняшний день CCFU приглашался принять участие в процессе выработки и пересмотра национальной политики, который включал внесение предложений в проект Национальной культурной политики Уганды, Политики в области семьи, Политики в сфере наследия, Политики в отношении музеев и памятников и трех циклов Планов национального развития. Также CCFU участвовал в технических комитетах по национальным исследованиям национальных культурных ценностей, по изучению биосферы и по изучению индустрии культуры в Уганде, некоторые из которых оказали влияние на выработку национальной политики. Вдобавок CCFU внес вклад в рабочую группу по культуре Комиссии Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1976 г.

#### **поддержка участия сообществ в разработке политики**

Представители сообществ, как и сотрудники организаций гражданского общества, участвуют в политических процессах по приглашению государства. Однако из-за коротких сроков уведомления и недостаточной информации представители сообществ обычно бывают плохо подготовлены, чтобы в полной мере воспользоваться этими возможностями и потребовать всестороннего рассмотрения своих проблем.

CCFU признаёт ключевую роль сообществ в вопросах культурного наследия в качестве хранителей ресурсов наследия. Поэтому CCFU участвует в процессах в области развития, которые повышают способность членов сообществ принимать активное участие в работе по вопросам политики. Например, сотрудничая с пятью группами этнических меньшинств (бенет, ик, бабвиси, бамба и баванома) CCFU поддержал мероприятия по обсуждению важной роли культуры в развитии. Фонд провел практикумы по обучению составления письменных обзоров по вопросам политики с опорой на исследования и документальную базу, где были бы изложены конкретные проблемы в сфере культуры, определены меры по смягчению последствий и заинтересованные стороны, которые могут помочь решить проблемы меньшинств.

Руководствуясь подобными принципами, CCFU поддержал 26 представителей учреждений культуры при подготовке документа с изложением их устремлений и ожиданий, который можно использовать для стимулирования политических изменений со стороны государства и других партнеров в области развития. При необходимости или по запросу CCFU может сопровождать своих партнеров при представлении их проблем соответствующим органам, но не выступает от их имени.

#### **участие в процессе разработки политики – несколько уроков**

За прошедшие годы CCFU извлек некоторые уроки и выводы из своего участия в процессах разработки политики.

Первый касается ценности совместных усилий и привлечения различных заинтересованных сторон, которые привносят не только свой опыт, но и хорошие взаимоотношения с другими учреждениями и влиятельными лицами. Однако мы отметили, что различия в организационной культуре и подходах могут создавать проблемы, например, когда некоторые партнеры больше ориентированы на процесс, а другие больше внимания уделяют результатам. В таких случаях соблюдение сроков и результатов может стать проблемой, также как и ожидание вознаграждения, требующее постоянных переговоров и компромиссов.

Во-вторых, политические процессы могут быть длительными, требующими гибкости, творческого подхода и ресурсов, и всё это не всегда может быть легко доступно. Мероприятия гражданского общества, как правило, реализуются при поддержке доноров в конкретные сроки, что может повлиять на их согласованность; поэтому они требуют интеграции отстаивания политической позиции в стратегические планы ряда организаций и учреждений. В то время как большое значение придается национальной и международной политике, проблема также заключается в поддержке их реализации на устойчивой основе и, в случае с Конвенцией нематериального наследия, в мониторинге и поддержке после внесения в списки.

В-третьих, отсутствие централизованной правительственной структуры по управлению культурой (как в случае с Угандой) может привести к плохой координации коммуникации и управления делами культуры при усилении конкуренции за весьма скудные ресурсы.

В-четвертых, традиционные культурные институты Уганды, такие как Королевства и Вождества рассматриваются государством как «культурные» органы. Однако их лидеры выступают не только хранителями культурного наследия, но также часто воспринимаются как потенциальные политические представители «своих» сообществ. Такой двойственный статус ставит под угрозу их участие в политических процессах, когда они вовлекаются в управление властными отношениями с государством и другими субъектами политики.

Наконец, в развивающейся стране с широко распространенной бедностью и высоким уровнем безработицы сохранение наследия – и конечно охрана НКН – должно быть связано с устойчивым развитием для всестороннего удовлетворения потребностей как нынешнего, так и будущих поколений.