

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/311650504>

# Управление пастбищами в Центральной Азии: Результаты первой Практической конференции по продвижению устойчивого управления пастбищами в Центральной Азии

Conference Paper · November 2014

CITATIONS

0

READS

1,178

1 author:



[Sarah Robinson](#)

University of Giessen

60 PUBLICATIONS 1,016 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

# Управление пастбищами в Центральной Азии

Результаты первой Практической конференции по продвижению  
устойчивого управления пастбищами в Центральной Азии

г. Бишкек, 17-19 ноября 2014 г.



Финансируется:



Европейский Союз

**FLERMONECA**

Управление лесами и биоразнообразием,  
включая мониторинг состояния окружающей среды

Исполнитель:

**giz**

Deutsche Gesellschaft  
für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

УДК 633.2/.3  
ББК 42.2  
Р 58

**Робинсон С.**

**P58 Управление пастбищами в Центральной Азии:**  
Результаты первой Практической конференции по продвижению устойчивого управления пастбищами в Центральной Азии. г. Бишкек, 17-19 ноября 2014 г. Б.: 2015.-56 с.

**ISBN 978-9967-27-835-6**

Данная публикация была подготовлена Сарой Робинсон на основе материалов первой Практической конференции по продвижению устойчивого управления пастбищами в Центральной Азии, а также некоторых дополнительных данных, предоставленных выступающими. Кроме этого, материалы были также предоставлены Умедом Вахобовым из GIZ Таджикистан и Сетью управления пастбищами Таджикистана. Дополнительная страновая информация основана на данных исследования, проведенного для GIZ в Туркменистане, а также научно-исследовательских работах, используемых в публикации [Robinson, S., Wiedemann, C., Michel, S., Zhumabayev, Y. & Singh, N. 2012. Pastoral tenure in Central Asia: theme and variation in the five former Soviet republics. In: Squires, V. (ed.) Rangeland Stewardship in Central Asia. Balancing Improved Livelihoods, Biodiversity Conservation and Land Protection. Springer] (на англ. яз.). Выражаем огромную благодарность Соне Димтер и Андре Фабан за предоставление комментариев и редактирование и Индике Кочкаровой за оформление.

Данная работа была опубликована в рамках проекта «Управление лесами и биоразнообразием, включая мониторинг состояния окружающей среды» (FLERMONECA), финансируемого Европейским Союзом и реализуемого Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) (Германское общество по международному сотрудничеству) во всех странах Центральной Азии. Содержимое данной публикации является исключительной ответственностью авторов и может не отражать взгляды Европейского Союза. Все права защищены.

**P 3704030600**

**ISBN 978-9967-27-835-6**

**Автор(-ы)**

Сара Робинсон

**Ответственное лицо**

Д-р Степан Унковски  
stepan.uncovsky@giz.de

**Редакция**

Соня Димтер, Андре Фабан

**Дизайн**

Александра Устинова

**Фотографии**

© Архив GIZ

**Типография**

ОсОО “V.R.S. Company”  
Бишкек, Кыргызстан

**По состоянию на**

Июнь, 2015 г.

[www.flermoneca.org](http://www.flermoneca.org)

УДК 633.2/.3

ББК 42.2

© Проект FLERMONECA

© GIZ, 2015

## Содержание

<b>КОНЦЕПЦИЯ</b>	<b>5</b>
Задача конференции	6
Устойчивое управление пастбищами	7
Структура конференции	9
<b>ТЕМАТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ</b>	<b>13</b>
Рабочая группа по экологической устойчивости	14
Рабочая группа по равному доступу	20
Рабочая группа по эффективности	28
<b>СТРАНОВОЙ АНАЛИЗ</b>	<b>33</b>
Казахстан	34
Кыргызстан	36
Таджикистан	41
Туркменистан	46
Узбекистан	48
<b>Сеть обмена знаниями об управлении пастбищами Центральной Азии</b>	<b>51</b>
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b>	<b>57</b>



КОНЦЕПЦИЯ

---

## ■ Задача конференции

Задача конференции заключалась в поддержке развития и продвижения систем устойчивого управления пастбищами в Центральной Азии (с акцентом на Кыргызстан и Таджикистан) с использованием мировых примеров систем права собственности, которые способствуют экологической устойчивости, экономической эффективности и равному доступу, с тем чтобы стимулировать обучение и обмен между партнерами из стран Центральной Азии и других регионов мира.

## ■ Устойчивое управление пастбищами

Устойчивое управление пастбищами является важным фактором экологической и социально-экономической стабильности стран Центральной Азии, особенно при изменении климатических условий.

Таджикистан и Кыргызстан в настоящее время проводят реформу своих систем управления пастбищами. Именно в этих странах впервые в постсоветской Центральной Азии было принято законодательство, закрепляющее режимы общей собственности на пастбища. Другие три республики региона в настоящее



время разрабатывают специальное законодательство по пастбищам, рассматривая возможность внедрения как общего, так и индивидуального управления.

Кыргызстан и Таджикистан получают значительную поддержку от доноров для реализации реформы управления пастбищами. Однако эта поддержка не решает всех проблем. Для того чтобы придать новый импульс процессам в этих двух странах и стимулировать обсуждения в других республиках, мы провели Практическую конференцию с привлечением международных экспертов из стран, в которых системы общей собственности существуют длительное время или же были внедрены совсем недавно.

Реформа управления пастбищами в Кыргызской Республике началась в 2009 году с принятия Закона о пастбищах, который обеспечил правовую основу для передачи ответственности за управление этим огромным природным ресурсом органам местного самоуправления и сообществам. Эта реформа была основана на трех главных принципах:

1. **Экосистемный подход;** он основан на том, что природные пастбища состоят из систем выпаса, которые должны оставаться нефрагментированными и управляться с помощью единых механизмов. Использование этого подхода привело к переходу от системы аренды, когда люди могли получать право долгосрочного пользования в порядке очередности, к режиму общей собственности, при котором права на использование ресурсов распределяются среди всех пользователей на ежегодной основе.
2. **Передача управления на уровень сообществ,** то есть от центрального местному правительству и пользователям ресурсов с целью улучшения эффективности управления и обеспечения доступа для местных жителей.
3. **Введение оплаты за ресурс** посредством внедрения сборов за использование пастбищ за голову скота; этот принцип поощряет как устойчивое использование, так и привлечение средств для инвестирования.

Пастбищная реформа в Таджикистане началась позже, с принятия закона о пастбищах в 2013 году. Общее советское наследие и схожее развитие Кыргызстана и Таджикистана после провозглашения независимости позволило странам делиться опытом и учиться друг у друга. За пять лет с момента принятия закона «О пастбищах» Кыргызстан накопил богатый положительный опыт в части передачи управления пастбищами, а также столкнулся с трудностями в достижении некоторых результатов.

Практическая конференция собрала лиц, принимающих политические решения, практиков из Таджикистана и Кыргызстана и международных экспертов в целях продвижения реформ в этих странах. Представители из Казахстана, Туркменистана и Узбекистана смогли вместе поразмышлять над уроками, извлеченными из процессов, происходящих в Кыргызстане и Таджикистане, а также из обширного международного опыта, который может быть применен при разработке политики в своих странах.

## ■ Структура конференции

### *Презентации*

В первый день конференции свои презентации представили международные докладчики (таблица 1). Они рассказали о научных доказательствах производительных и экологических преимуществ мобильного животноводства в некоторых африканских странах (вставка 1) и о формах права собственности, которые лучшим образом подходят к такой системе. Затем участники узнали о режимах общей собственности в Монголии и Швейцарии, а также о некоторых механизмах, с помощью которых в этих странах регулируется доступ к пастбищам и их использование. Мы также получили информацию о процессе разработки законодательства для поддержки мобильных скотоводов в Нигере и смогли вынести для себя уроки, применимые для Центральной Азии. В Китае официальная государственная политика способствует приватизации пастбищ частными лицами, проводятся программы повышения эффективности. Участники узнали о целях и реализации этой политики по всей стране. В засушливых районах Китая некоторые пастухи объединяют земельные участки, чтобы вновь воссоздать мобильные системы и добиться эффекта экономии масштаба путем объединения стад. Наконец, были описаны барьеры для доступа к пастбищам, с которыми сталкиваются женщины, и последствия гендерного разрыва в доступе к природным ресурсам для экономики и общества в целом.



### *Тематические обсуждения*

Второй день был посвящен ситуации в Кыргызстане и Таджикистане, представленные сведения обеспечили общее понимание ситуации до начала обсуждения продвижения реформ в этих странах. По следующим темам была проведена работа в группах:

**Равный доступ:** степень, в которой различные системы более выгодны для определенных категорий пользователей в сравнении с другими, и механизмы, с помощью которых может быть улучшен доступ к пастбищам для групп пользователей, находящихся в менее выигрышном положении.

**Эффективность:** как коммерциализация, технические инновации и инвестиции могут быть совместимы с мобильным скотоводством и системами общей собственности в разных странах.

**Экологическая устойчивость:** механизмы, с помощью которых органы управления пастбищами регулируют использование ресурсов; системы мониторинга окружающей среды, существующие в различных странах.

#### Страновой анализ

Участники разделились на группы, чтобы обсудить текущие проблемы и будущие реформы в пяти центрально-азиатских республиках. Каждая из групп выделила ключевые проблемы и предложила правовые и организационные меры, необходимые для решения этих проблем. Они приведены в разделе «Страновой анализ».

#### Сеть обмена знаниями о пастбищах

Одной из целей конференции было обсуждение идеи о создании учебной сети для содействия обмену опытом и обучению в сфере управления природными ресурсами. Участникам было предложено высказать свои мнения о том, может ли такая сеть быть полезной, какие функции и деятельность она может выполнять и как она должна быть организована. На основе этих обсуждений был разработан проект концепции сети.

#### Вставка 1: Миграционные системы и продуктивность животноводства

Отслеживание изменчивости окружающей среды в пространстве и во времени позволяет мигрирующим животным избежать дефицита ресурсов и использовать наиболее распространенные и доступные из них. Это ограждает их от негативных последствий ограниченности ресурсов в определенных местах и позволяет им получать пользу во времена изобилия. Примеры африканских систем неизменно показывают, что производительность мобильных скотоводческих систем выше, чем у «ранчо» или систем с использованием ротации пастбищ в ограниченном географическом районе или в пределах одного огороженного пастбищного участка. Огороженные участки позволяют вырастить меньшее количество скота

(Рой Бенке)

Примеры фрагментации Внутренней Монголии также показали, что экологические последствия разделения и ограживания пастбищ могут быть отрицательными, приводя к деградации пастбищ, а не сокращая ее.

(Вэньцзюнь Ли)

Таблица 1. Презентации

Название	Выступающий	Организация
Установочное выступление 1. Международная наука и системы выпаса в Африке: извлеченные уроки	Рой Бенке	Компания Odessa Centre Ltd./Имперский колледж Лондона
Установочное выступление 2. Реформа земельной политики и пастбищное скотоводство в Центральной Азии	Сара Робинсон	Имперский колледж Лондона
Укрепление потенциала традиционных групп пользователей среди скотоводов в сфере коллективного управления пастбищными угодьями	Энхх-Амгалан Цеелей	Проект Green Gold Project, Швейцарское агентство по развитию и сотрудничеству в Монголии
Важность концепции описания экологических участков для реализации программы мониторинга пастбищ в Монголии	Булгамаа Денсамбуу	Проект Green Gold Project, Швейцарское агентство по развитию и сотрудничеству в Монголии
Летние пастбища в Швейцарии	Йорг Видер	Независимый консультант и бывший директор Швейцарского центра горных регионов
Пастбищное скотоводство в Сахелианском регионе и закон о пастбищах в Нигере, Западной Африке	Абдул Карим Мамало	Советник Президента Нигера и бывший глава земельной администрации
Политический фактор изменений пастбищных и кормовых систем	Джанг Индзюнь	Пекинский университет
Передача пастбищ или кооперативное управление: сравнительное исследование стратегий ре-агрегации пастбищ после реализации политики по пользованию пастбищами по контракту	Ли Вэньдзюнь	Институт биологии Чэнду
Политика регулирования пастбищ и практика совместного управления на Тибетском плато Китая и в соседних странах/Правовая и институциональная сторона управления пастбищами в Тибете и Непале	Ян Джаоли (и Ву Нинг)	Китайский сельскохозяйственный университет/ Международный центр по комплексному освоению горных районов (МЦКОГР)
Гендер и пастбищное скотоводство	Карола фон Морштейн	GIZ
Обзор ситуации в Кыргызстане	Абдымалик Эгембердиев	Руководитель Департамента пастбищ, Кыргызстан
Обзор ситуации в Таджикистане	Шарофжон Рахимов	МФСР Проект развития пастбищ и животноводства. Национальный консультант по управлению пастбищами
Региональная сеть горизонтального обучения	Асыл Унделанд	МФСР

Презентации выступающих доступны по ссылке:

<http://www.naturalresources-centralasia.org/index.php?id=32>

Выдержки из презентаций приведены в этом документе в зеленых вставках.



## ТЕМАТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ

---

## ■ Рабочая группа по экологической устойчивости

### Задачи:

Оценить методы повышения экологической устойчивости управления пастбищами, такие как поощрение мобильного скотоводства и ограничение поголовья скота;

Сравнить системы мониторинга пастбищ, существующие в разных странах.

### **В1. Как мы можем максимизировать мобильность скотоводства как инструмент для устойчивого управления пастбищами?**

Мобильность животноводства была представлена в презентации в качестве одного из ключевых инструментов в области устойчивого управления пастбищами. Причины этому приведены во Вставке 1. Если необходимо сохранить миграционные системы, на уровне политики должен быть принят экосистемный подход. Это означает, что все пастбища, используемые в различные сезоны, следует рассматривать как единую экосистему и управлять ей как таковой.

**Финансовые инструменты** для повышения мобильности включают налогооблагаемое использование пастбищ на разных уровнях, более высокие налоги за пользование деградированными сельскими пастбищами и более низкие налоги за выпас на отдаленных пастбищах. Вероятно, что оплата за поголовье, а не количество гектаров, также будет способствовать снижению концентрации поголовья на единицу площади земли. Также были предложены различные субсидии, в том числе прямые финансовые платежи и стимулы для передвижения, увеличение кредитного финансирования и прямые государственные инвестиции в инфраструктуру, например, дороги, пункты водоснабжения, мосты, дома и сенные сараи.

**Законодательные инструменты** включают разработку нормативной среды для того, чтобы обеспечить свободное передвижение. Здесь предлагается поддержание государственной собственности пастбищ и переход от эксклюзивного права аренды или частной собственности к системе управления общей собственностью. Участники из Кыргызстана предположили, что местные постановления Правительства (официально утверждающие периоды выпаса на зимних, летних и весенних пастбищах) помогут регулировать и обеспечивать выполнение менее

формальных правил использования пастбищ, которые не всегда соблюдаются. С этим предложением также было связано создание графиков миграции скота. Было отмечено, что все права пользования природными ресурсами (в том числе, водными и лесными) следует рассматривать вместе в целях реализации согласованного набора комплексных правил, регулирующих доступ.

Для определения различий в давлении от выпаса, выделения пастбищ в рамках административных границ и определения приоритетов в распределении инвестиций необходима картографическая деятельность. Наконец, многие участники отметили важность обучения пастухов в области устойчивого управления пастбищами.

### **В2. Какую роль играют группы пастбищепользователей в регулировании мобильности животноводства и ограничении поголовья в системах, приведенных в примерах? Как обеспечивается выполнение правил? Являются ли они эффективными?**

Участники отметили важность создания групп, представляющих пользователей, для того чтобы регулировать использование пастбищ, устанавливать правила и осуществлять планирование. В Кыргызстане таковыми являются Объединения пастбищепользователей (ОПП), включающие всех пользователей пастбищ; они, в свою очередь, избирают Пастбищный комитет (ПК) - исполнительный орган для управления пастбищами, – в который входят представители ОПП и местного самоуправления.

### Вставка 2: Кооперативное управления пастбищами в Швейцарии

- Все, кто живет в муниципалитете (районе, кантоне), являются членами кооператива.
- Комитет управления (КУ) состоит не менее чем из 3 человек; он созывает Общее собрание (ОС) и готовит все необходимые документы. Кроме того, он:
  - осуществляет мониторинг использования пастбищных земель владельцами скота;
  - принимает или отказывается от принятия скота извне;
  - устанавливает фиксированные даты начала и окончания пастбищного сезона;
  - информирует членов о новых правилах и технологиях.
- Нарушение решений ОС, устава и постановлений наказываются штрафом в размере до 600 долл. США. Жалобы поступают местным властям и в административный суд кантона.

(Йорг Видер)

Швейцарская презентация включала в себя подробное описание механизмов регулирования поголовья скота и мобильности (см. Вставку 2). В ходе сессии также был приведен ряд примеров из разных стран, касающихся механизмов, регулирующих мобильность и концентрацию поголовья. Они приведены во Вставке 3.

### Вставка 3: Примеры регуляторных систем, приведенные в группе по обсуждению экологической устойчивости

**В Монголии** законодательство не выделяет пастбищные участки определенным группам пользователей. Вместо этого были разработаны менее формальные механизмы, которые определяют права пользователей, обеспечивая при этом гибкость путем содействия переговорам по доступу к пастбищам среди групп. Эти механизмы работают на уровне групп пастбищепользователей (ГПП), поддерживаемых в рамках проекта 'Green Gold'.

- ГПП формулируют планы выпаса, которые представляются в местное самоуправление сельского уровня (баг) и районного уровня (сум). На уровне сума планы объединяются в общий план управления земельными ресурсами, который определяет, где, когда, и как будет происходить выпас животных.
- Этот процесс планирования включает в себя механизмы для содействия диалогу между группами пастбищепользователей, которые стремятся получить доступ к одним и тем же пастбищным участкам. Утверждение на уровне местного правительства (сума) делает эти механизмы легитимными.
- Планы выпаса могут включать финансовые инвестиции - субсидии от правительства для улучшения инфраструктуры, такой как скважины и дороги на отдаленные пастбища, финансируемые из местного фонда развития на основе предложений ГПП. Пользователи сами активно участвуют в работе, являясь трудовым ресурсом. Приоритеты в области расходов основываются на подсчете голосов членов парламента на уровне багов и сумов.
- Проект 'Green Gold' работает над внедрением соглашений по использованию пастбищных угодий между ГПП и правительством на уровне сумов. Идея заключается в том, что эти ГПП и пастухи, которые способствуют деградации пастбищ, будут выплачивать сборы, а те, кто поддерживают концентрацию поголовья на должном уровне, будут получать субсидии. Планируется связать эту систему с политикой уплаты налога на животных и оплаты экосистемных услуг.
- Пользователи принимают участие в процессе мониторинга. Существует цикл планирования, мониторинга и перепланирования. Каждый год в конце сезона вегетации пользователи и местные должностные лица, такие как менеджер по земельным ресурсам, специалист, ответственный за охрану

окружающей среды, и метеоролог осуществляют мониторинг пастбищ. Менеджер по земельным ресурсам отчитывается о результатах управления за год и рекомендует изменения или продолжение деятельности. Проект 'Green Gold' предоставляет пользователям информацию о кормовой продуктивности и соответствующей концентрации поголовья на уровне ГПП и разрабатывает рекомендации по эффективному управлению стадами без увеличения поголовья скота. План на более долгосрочную перспективу (5-10 лет) включает в себя изменение концентрации поголовья и структуры стада.

Был приведен пример подхода, принятого в **Туркменистане**, по ограничению поголовья скота, использующий различные стимулы. Проект GIZ выделял людям дополнительную землю для посадки фруктовых деревьев при условии, что они сокращали количество скота. Таким образом, они сокращали поголовье мелкого скота, но увеличивали поголовье крупного рогатого скота.

Также был описан подход, используемый в **Китае**, когда взаимные соглашения с владельцами скота по ограничению поголовья были подкреплены поддержкой со стороны религиозного учреждения. Приведенный пример включал два села, жители которых объединили свои пастбища. Все заинтересованные лица признали, что пастбищный ресурс находится под угрозой, поэтому было принято решение ограничить поголовье скота на семью до 70 эквивалентов овец. Все пользователи дали клятвы в их буддийском монастыре, таким образом повышая ответственность и легитимность этих обещаний. Подсчет животных происходит два раза в год, штрафы налагаются на домохозяйства, владеющие более чем 70 животными. Этот механизм может быть применен в любой стране, где жители выращивают скот в основном для личного потребления, но может привести к остановке развития коммерческого сектора животноводства.

**Таким образом, системы общей собственности используют различные механизмы для содействия мобильности скота и ограничению его поголовья, и мы можем использовать такие механизмы в Центральной Азии.**

### **В3. Какие системы мониторинга окружающей среды существуют в рассматриваемых нами странах? Целесообразно ли самим пользователям участвовать в системах мониторинга и если да, то как?**

При оценке состояния пастбищ мы должны четко определить для себя, какое определение деградации мы используем - ботаническое и экономическое. Было показано, что максимальная производительность системы (производство продукции животноводства на гектар) может иметь место при более высоком поголовье на единицу площади, чем при таком, которое будет поддерживать максимальную продуктивность пастбищ или объем производства *на животное*. Так, невысокий уровень «ботанической» деградации не всегда ущербен с точки зрения достижения экономических целей.

С точки зрения систем, обсуждался опыт разных стран. В дополнение к экологическим данным также может быть необходима информация о поголовье и производительности системы (см. пример Швейцарии, Вставка 4).

**В Кыргызстане** существуют две системы мониторинга. (1) На уровне сообществ пастбищные комитеты разрабатывают планы управления пастбищами и участвуют в оценочных группах, сформированных на уровне местного айыл окмоту. Эти оценки используют традиционные знания. (2) На национальном уровне оценкой ключевых участков с использованием научных методов должен заниматься Институт землеустройства (Кыргызгипрозем). В настоящее время пастбищные комитеты не имеют доступа к национальной информации и эти две системы не связаны между собой. Планируется, что новая система объединит пастбищные комитеты и национальные научные оценки.

**В Монголии** также существуют системы мониторинга национального уровня (основанные на научных подходах) и местного уровня (предназначенные для пользователей). Национальный мониторинг на местах проводится в июле - августе с целью выявления общих тенденций, касающихся состояния пастбищ по всей стране (см. Вставку 4). Мониторинг осуществляется на уровне пользователей, а его данные затем используются в мероприятиях по оценке и планированию на местном уровне. В Монголии опробовали различные подходы, но не все были успешными. Технология проведения мониторинга должна быть простой. Один из используемых методов называется «фотопроверка». Он подразумевает получение неоднократных панорамных и вертикальных фотографий трансект в определенных точках, представляющих тип пастбищ и сезон использования. Затем эти фотографии обрабатываются с помощью бесплатного программного обеспечения под названием 'Sample Point'.

**В Китае** реализацию государственной политики контролирует Департамент пастбищ при Министерстве сельского хозяйства. Параметры окружающей среды отслеживаются Академией наук с помощью единого стандартизированного протокола. Эти данные не доступны для пользователей пастбищ. Были предприняты попытки запустить проект по сбору данных местными сообществами, но поддерживать их интерес оказалось крайне сложно. Вместо этого затем были предприняты усилия по включению местных властей в деятельность по мониторингу. В настоящее время они занимаются сбором некоторых экологических данных, определенных в специальных соглашениях.

#### Вставка 4: Мониторинг пастбищ в Монголии и Швейцарии

- Интерпретация данных мониторинга непростая задача. Различные системы мониторинга дают очень разные оценки относительно доли деградированных участков и их кормовой продуктивности.
- Монгольская система основана на создании описательных профайлов экологических участков (ПЭУ). Потенциал каждого участка зависит от его природных характеристик; прежде чем могут быть выявлены изменения и оценен их масштаб, необходимо изучить и понять эти природные характеристики.
- Не все изменения экосистем можно назвать деградацией.

*(Булгамаа Денсамбуу)*

- В Швейцарии существует банк данных всех летних пастбищ, в котором также содержатся данные по максимальной концентрации поголовья каждого пастбища. Эти показатели периодически обновляются. Эта задача выполняется не национальным научным учреждением, а на местном уровне.
- Поскольку использование пастбищ субсидируется правительством на голову скота, важное значение имеют точный мониторинг концентрации поголовья скота, продолжительность летнего выпаса скота, содержание инфраструктуры, здоровье животных и качество продукции.
- Поскольку в Швейцарии имеется несколько тысяч пастбищ, именно пользователи пастбищ осуществляют мониторинг через комитеты или одного человека, избранного на общем собрании группы пользователей. Этот человек несет ответственность за подготовку отчетов, необходимых для получения субсидий. Эти отчеты проходят проверку местных властей.
- Такая система является эффективной и не требует больших затрат. Надежность этой системы, в свою очередь, обеспечивается общественным контролем тех лиц, которые отвечают за мониторинг, со стороны других членов кооператива.

*(Йорг Видер)*

**Ключевые моменты:** Вовлечение пользователей пастбищ в мониторинг – сложная задача, и при этом технология проведения мониторинга должна быть простой, однако участие пользователей поможет повысить эффективность системы и снизить расходы (см. Вставку 4).

## ■ Рабочая группа по равному доступу

### Задачи:

Выявить категории пользователей пастбищ, имеющих ограниченный доступ к пастбищным ресурсам, и определить механизмы, которые улучшат доступ для этих пользователей;

Предложить механизмы для улучшения представленности пользователей и управления в группах пастбищепользователей;

В рамках систем общей собственности обсудить критерии для ограничения членства групп пользователей, позволяя при этом переходить с территории одной группы на территорию другой.

### В1. Исходя из вашего опыта, для кого доступ к пастбищам наиболее сложен и почему?

**Малообеспеченные пользователи:** Одной из проблем является доступ к пастбищам для малообеспеченных пользователей пастбищ, особенно в индивидуализированных системах (частной собственности или на основе договоров аренды). Даже при режимах общей собственности бедные группы лиц имеют ограниченный доступ к отдаленным пастбищам из-за более высоких затрат, которые необходимо понести, чтобы добраться до них и использовать их ресурсы.

**Женщины и матери-одиночки:** В Китае и Южной Азии семьи, возглавляемые женщинами-одиночками, практически не имеют возможности выпасать скот на отдаленных пастбищах. В Кыргызстане множество мужчин работают за границей; скот пасут женщины, однако они не имеют голоса в объединениях пастбищепользователей.

**Городское население:** Городское население также сталкивается с проблемами доступа к пастбищам как в системах индивидуальной, так и общей собственности. У некоторых городских муниципалитетов нет своих пастбищ (см. Вставку 5).



### Вставка 5: Доступ к пастбищам городских жителей

Некоторые городские жители до сих пор зарабатывают на жизнь скотоводством. Из 454 кыргызских ОПП девять находятся в городских муниципалитетах и имеют свои собственные пастбища, известные как «жапалак». Половина владельцев городского скота не являются членами ОПП и не имеют связанных прав доступа. Многие из них не имеют доступа к отдаленным пастбищам для сезонного выпаса скота. Принципиальным решением является вхождение большего количества собственников в ОПП, но последние не желают принимать новых членов.

**Молодые люди:** в сравнении с опытными пользователями молодым пастухам сложнее получить доступ к пастбищам.

**Этнические меньшинства:** в Афганистане группа людей, именуемая «кучи», ведущая кочевой образ жизни, часто конфликтует с оседлыми скотоводами и пользователями пастбищ. В условиях отсутствия правовых гарантий отсутствие у них постоянного места жительства затрудняет доступ к пастбищным ресурсам.

**Иностранные пользователи:** эти пользователи сталкиваются с проблемами трансграничного доступа из-за отсутствия международных соглашений по использованию пастбищ, это является ключевым фактором возникновения конфликтов в приграничных районах страны.

**Рабочие мигранты:** в Таджикистане многие молодые люди уезжают за границу на учебу или работу, а по возвращению обнаруживают, что все пастбища уже заняты.

### В2. Какие правовые и институциональные меры помогут улучшить доступ к пастбищным ресурсам для групп пользователей, находящихся в менее выигрышном положении?

Для улучшения доступа к пастбищам был предложен ряд механизмов.

Одним из них был переход к другой системе собственности: в групповой работе отмечалось, что система индивидуальной аренды или собственности способствовала осложнению доступа к пастбищам для некоторых групп пользователей (Вставка 6). Участники сделали предположение, что введение системы общей собственности поможет решить эту проблему. Кроме того, объединение пользователей в группы поможет улучшить доступ за счет эффекта экономии на масштабе.

## Вставка 6: Проблемы с системой аренды в Китае

- Неравномерное распределение водных ресурсов на новых индивидуальных участках;
- Ограничение миграционных маршрутов;
- Неравномерное распределение пастбищ между отдельными домашними хозяйствами;
- Увеличение расходов на корма;
- Увеличение разрыва в уровне благосостояния между богатыми и бедными домохозяйствами;
- Проблемы с доступностью трудовых ресурсов, с которыми сталкиваются новые скотоводы.

(Ли Веньдзюнь и Ян Джаоли)

## .... и Кыргызстане (до принятия Закона о пастбищах в 2009 г.)

- Сторонние пользователи могли брать пастбища в аренду и таким образом вытеснять местных пользователей;
- Мелкие скотовладельцы, занятые в коллективном выпасе, лишились доступа к пастбищам, поскольку не имели возможности заключать групповые контракты;
- Возникали конфликты между арендаторами и не арендаторами;
- Операционные расходы, связанные с доступом к пастбищам, были высоки, поскольку пастухам приходилось обращаться в различные местные администрации, чтобы иметь возможность пасти скот на различных сезонных участках пастбищ.

(Сара Робинсон)

Для разрешения конфликтов между различными группами пастбищепользователей также могут быть использованы законодательные инструменты, например, как это было в случае длительной напряженности между мобильными скотоводами и фермерами в Западной Африке (см. Вставку 7).

## Вставка 7: Законодательство, регулирующее мобильное скотоводство в Нигере

- Право на выпас закреплено в законе;
- Определено ограничение пахотных площадей;
- Открытие полей для скота вне сельскохозяйственного сезона обеспечивает важные кормовые ресурсы для животных в сухой сезон;
- Трансграничное соглашение – 15 странами-членами Экономического сообщества западноафриканских государств (ЭКОВАС) была принята Международная сертификация отгонного животноводства, которая сделала возможным трансграничное передвижение скота.

(Абдулкарим Мамало)

Было отмечено, что также потребуется разработка правовых основ для местных институтов пастбищепользователей. В Кыргызстане все такие группы пользователей по закону проходят регистрацию, а в Монголии вопрос об их формализации решается на *индивидуальной* основе.

Оплата сборов на основе владения скотом считалась справедливым способом взимания платы за доступ к пастбищам; бедным пользователям и молодым семьям, только начинающим заниматься скотоводством, были предложены скидки. Также была предложена выдача кредитов крупными скотовладельцами мелким (в денежной форме или форме скота), многие также начинают с выпаса скота других лиц. С точки зрения доступа к отдельным категориям пастбищ, малообеспеченным людям, безусловно, сложнее получить доступ к отдаленным пастбищам. Здесь также были отмечены возможности улучшения инфраструктуры пастбищ и предложения скидок или низких налоговых ставок за использование этих пастбищ.

Для того чтобы помочь конкретным группам, необходимо предоставить доступ посредством внесения поправок в законодательство вторичным пользователям, таким как пчеловоды.

Для обеспечения представленности интересов женщин было предложено ввести квоту для них на участие в пастбищных комитетах Кыргызстана.

### **В3. Как следует решать, кто должен быть членом группы пользователей в системах общей собственности?**

Было принято считать, что членство в группах пастбищепользователей должно быть каким-то образом

ограничено, чтобы лимитировать использование ресурсов, сократить конфликты, а также по организационным причинам. Был предложен ряд критериев.

**Экономические:** Сначала было предложено, что членами могут быть только владельцы скота, но ведь существуют и другие типы пользователей, например, пчеловоды и те, кто занимается сбором дров, грибов или других пастбищных ресурсов. Во многих системах земля используется для сельскохозяйственных и пастбищных целей одними и теми же или разными группами людей. Более широкое определение может включать в себя *всех, кто получает доход от пастбищ*, являясь членами группы пользователей.

**Территориальные:** многие участники отметили, что местные жители должны пользоваться приоритетным правом использования пастбищ (см. пример Швейцарии во Вставке 2). Это можно объяснить случаями захвата пастбищ городскими предпринимателями. Другие полагали, что для определения права доступа к пастбищам следует учитывать не только место жительства, но и, например, историю семейного использования пастбища. Кроме того, членами могут быть местные эксперты по скотоводству и пастбищам, даже если они сами не используют пастбища.

В целом наиболее справедливым вариантом участники посчитали комбинацию места жительства и экономических критериев. Следует отметить, что в ряде регионов (например, во французских Пиренеях) некоторые группы пользователей внедрились дифференцированную систему доступа, которая учитывает критерий места жительства и в то же самое время позволяет членство других пользователей с менее значительными потребностями, если это позволяет пространство. Эта градация потребностей в пастбищных ресурсах иногда находит отражение в механизмах формирования сборов.



#### **В4. Какие механизмы существуют для передачи пастбищ сторонним пользователям в системах общей собственности?**

Этот вопрос также важен. В Кыргызстане каждому ОПП выделяется определенное количество сезонных пастбищ, они могут быть расположены в разных районах или областях. Все вопросы, связанные с выделением пастбищ, решаются пограничной комиссией. В Монголии право на выпас закреплено в законе, но какие-либо границы для групп пользователей не определены. Однако

в обоих случаях эти группы, хотя и четко определены, должны найти способ обмениваться пастбищными ресурсами по двум причинам: (i) в некоторых группах может наблюдаться избыток скота по сравнению с пастбищными ресурсами, в то время как в других группах ситуация может быть противоположной; (ii) засухи и снегопады оказывают большое влияние на пастбища, приводя к тому, что в один год они могут быть пригодными для использования, а в другой ресурсов будет недостаточно. Для обеспечения взаимного доступа к пастбищам был определен ряд ключевых субъектов и механизмов:



- Во-первых, государство должно установить рамки для заключения соглашений, например, путем законодательной формализации возможности переговоров между ОПП или органами местного самоуправления.
- Также имеют место быть неофициальные договоренности между группами пользователей. В Монголии группы пользователей получают доступ к пастбищам друг друга через неформальные соглашения, основанные на взаимности; возможность перемещения с одной территории на другую учитывается в планах выпаса на уровне сумов.
- ОПП, которое участники посетили в Бишкеке, владеет большим участком отгонного пастбища в горах, который оно использует в неполной мере, в связи с чем продает билеты на использование пастбищ местным пользователям, спрос среди которых наиболее высок.

#### **В5. Какие механизмы могут быть внедрены в рамках систем общей собственности, чтобы обеспечить представленность интересов всех членов?**

Здесь был определен ряд ключевых особенностей групп:

**Формирование групп:** Участники из Кыргызстана считают, что группы пользователей должны быть юридическими лицами, учреждаемыми в соответствии с правовой базой и протоколом (см. Вставку 8).

## Вставка 8: Формирование ОПП в Кыргызстане



Агентство развития и инвестирования сообществ внесло значительный вклад в пастбищную реформу, особенно по части мобилизации сообществ, повышения потенциала и реализации микро-проектов.

Объединения пастбищепользователей были мобилизованы в соответствии с установленным протоколом в ходе общенациональной кампании во главе с АРИС, организацией, содействующей созданию и развитию структуры ОПП, предусмотренной в законе.

*(Абдымалик Эгембердиев)*

Каждая группа должна иметь **четкий устав и положения**, как на национальном уровне (возможно, прописанные в законе), так и на местном (согласованные членами). Группы также должны избрать собрание пользователей, которое будет встречаться на регулярной основе.

Для того чтобы **избежать коррупции**, необходимо внедрить систему финансового контроля с проведением регулярных проверок. К тем, кто нарушает установленные правила, должны применяться санкции. Они могут включать в себя исключение из группы (и, таким образом, лишение права использования пастбищ) или штрафы. Прозрачность и эффективные коммуникации имеют важное значение для понимания членами функций и деятельности группы. Ответственность за результат может быть достигнута с помощью создания четкой системы отчетности, проведения общих собраний и предоставление информации.

Непропорциональное влияние со стороны обеспеченных скотоводов в какой-то степени неизбежно, но может быть сокращено путем эффективных механизмов участия и коммуникации, в том числе введения квот для определенных групп и использование инструмента кворума на заседаниях.

Некоторые участники выразили мнение, что между местными органами власти и группами пользователей должны существовать ясные и тесные отношения, включая механизмы совместного планирования, какие существуют в Монголии.

## В6. Как можно содействовать доступу в системах индивидуализированных прав собственности?

В Китае в рамках системы индивидуализированного управления пастбищами некоторые домохозяйства заново объединяют свои пастбища, чтобы сформировать кооперативы, или используют системы совместного управления пастбищами. Некоторые из преимуществ такого подхода приведены во Вставке 9.

### Вставка 9: Совместное управление пастбищами в Китае: преимущества объединения пастбищ в рамках приватизированной системы.

- Сокращение расходов на корма;
- Предоставление финансовой поддержки в чрезвычайных ситуациях;
- Сокращение расходов на трудовые ресурсы;
- Развитие связей между правительством и сообществом;
- Предоставление равного доступа к пастбищным ресурсам и рынкам;
- Коллективное использование средств производства и трудовых ресурсов может повысить доход и социальное обеспечение;
- Ответственный подход и равный доступ сообщества способствует рациональному использованию пастбищных ресурсов.

*(Ли Веньдзюнь и Ян Джаоли)*

## ■ Рабочая группа по эффективности

### Задачи:

*Выявить успешные примеры коммерческого скотоводства и инвестирования в пастбища в рамках систем общей собственности;*

*Определить, как меры по повышению эффективности могут содействовать мобильности скотоводства, чтобы обеспечить круглогодичный доступ к кормам в условиях Центральной Азии.*

### **В1. Совместимы ли системы общей собственности с коммерческим развитием животноводческого сектора?**

*Как набирающие обороты коммерческие операции могут обеспечить долгосрочный доступ к пастбищам?*

В Швейцарии ассоциации скотоводов содействуют расширению масштаба производства животноводческой продукции. Во Франции возросла роль ассоциаций пользователей, поскольку животноводство перешло от естественного к коммерческому производству. Правила, существующие внутри группы, обеспечивают долгосрочный доступ к конкретным известным пастбищным районам, несмотря на отсутствие контрактов в соответствии с национальным законодательством.

Каждое село в Казахстане и Таджикистане имеет общий участок, предназначенный для выпаса скота мелкими собственниками; существует также система аренды и частной собственности для осуществления коммерческих операций. Тем не менее следует отметить, что общие стада могут быть достаточно большими, и эта система словно замыкает их на ограниченных и в значительной степени деградированных земельных участках.

В США крупные фермы владеют огороженными зимними пастбищами, а летом они арендуют государственные земли. Эти земли также используются для туризма и охоты, что делает возможным развитие как сектора животноводства, так и других секторов.

*- Как можно содействовать и управлять инвестициями в инфраструктуру?*

В Кыргызстане право на выпас оплачивается посредством приобретения пастбищных билетов, что помогает собрать средства для инвестирования в пастбища. Вторым механизмом привлечения

средств на местном уровне является заключение контрактов на вторичное использование, например, в целях туризма. В Монголии такие процедуры не включены в национальное регулирование и существуют различные инвестиционные механизмы. Проект 'Green Gold' способствовал созданию Фонда помощи пастухам; в рамках этой инициативы денежные взносы пастухов распределяются между группами пастбищепользователей. Этот экономический стимул способствует коллективным действиям пастушьих домохозяйств по управлению коммунальными пастбищами. Группы пастбищепользователей управляют фондом сами и используют его также для предоставления кредитов членам, собирая таким образом процентные платежи, которые могут быть инвестированы обратно в пастбищные угодья.



В Казахстане, поскольку пастбища находятся в индивидуальной собственности, инвестиции, как правило, поступают из частных источников. Пастухи инвестируют в зимние стойла и насосные станции, однако некоторые инфраструктурные проекты им не по карману. В этой связи государство запустило масштабную программу по восстановлению и строительству.

### **В2. Как могут местные группы пастбищепользователей способствовать экономическому развитию?**

В Кыргызстане некоторые ОПП также являются поставщиками услуг, участвуя в создании инфраструктуры, развитии цепи сбыта и генерации альтернативных видов доходов. ОПП в Военно-Антоновке, которое посетили участники конференции, рассказало об инвестировании в пункты стрижки животных, в дороги к отдаленным пастбищам и организацию вакцинации. В горах Копетдага в Туркменистане традиционные группы пастухов под руководством *баяров* предоставляют услуги скотоводам, в том числе по организации пастырства, вакцинации, стрижке животных и борьбе с паразитами.

Здесь важная роль может быть отведена государству; оно может содействовать маркетингу и брендингу продукции (см. Вставку 10), предоставлять ветеринарные услуги и совместно с пользователями предоставлять необходимые ресурсы. Коллективный маркетинг и закуп ресурсов являются ключевыми мероприятиями некоторых групп пастбищепользователей – например, коллективный закуп кормов кооперативами во Внутренней Монголии привел к снижению цен на корма.

## Вставка 10: Примеры конкретных маркетинговых мероприятий по продвижению пастбищ

- Брендинг шерсти яка в Монголии на основе принципов взаимовыгодной торговли;
- Создание маркировки для продукции групп пастбищепользователей;
- Брендинг продуктов, полученных из мяса животных, выращенных на летних пастбищах, как здоровых и качественных. Французские схемы «географического берндинга», которые включают такие продукты, как сыр, мед и мясо, приведены здесь в качестве примера и добавляют значительную ценность этим продуктам;
- Туризм, основанный на сообществах, например *джайлоо*-туризм (туризм на летних пастбищах) в Кыргызстане.

### В3. Как технические решения содействуют мобильному скотоводству в Центральной Азии?

**Китайское правительство** особенно активно использует интенсификацию для поддержки развития сектора животноводства (Вставка 11). Подобная политика зависит в некоторой степени от государственной поддержки и наличия дополнительного корма для компенсации снижения мобильности скота, например при использовании откормочных площадок. Для Центральной Азии ключевыми типом инвестирования, который упомянули участники, было инвестирование в водоснабжение пастбищ, так как оно открывает огромные площади новых пастбищ для выпаса скота.

## Вставка 11: Интенсификация производства животноводческой продукции в Китае

Сдача земли в аренду физическим лицам в сочетании с государственной поддержкой ограждения пастбищ, предоставление ресурсов и оседлость являются краеугольным камнем национальной политики. Государство субсидирует компании, работающие с мелкими собственниками, а также системы рыночной информации о мясе, молоке, коже и предоставляет ресурсы, такие как корма и удобрения. Эти методы в настоящее время связаны со стимулами для сокращения поголовья скота в пользу более высокой производительности и качества на голову скота. Компании убеждают лидирующих фермеров и представляют ресурсы, чтобы те сокращали количество скота. Появляются и растут кооперативы.

(Джанг Иньдзюн)

**Доступность корма** является ключом к интенсификации, а его нехватка - основным препятствием для развития сектора животноводства в Центральной Азии. Было предложено создание пилотных районов для производства семян кормов, но это не устраняет экономические барьеры для кормопроизводства; пахотная земля является ограниченным ресурсом, и кормовые культуры конкурируют с культурами, потребляемыми человеком. В Китае правительство на законодательном уровне ввело обязательство по посадке кормовых культур. Проблему здесь представляют чужеродные виды трав, которые разрастаются на естественных пастбищах; в настоящее время они запрещены в некоторых странах.

В Туркменистане газификация сельских районов сократила сбор дров и способствовала восстановлению пастбищ, особенно участков, на которых доминирует саксаул, куст, распространенный в пустынных местностях.

Еще одним техническим решением, которое не требует никаких физических ресурсов, является более строгое управление использованием пастбищ (Монголия). Это означает, что планы пользователей должны конкретно указывать, где, когда, как долго и сколько может быть использован каждый участок. Описан наиболее уязвимый период вегетации (например, период для посева трав и период раннего роста трав), в течение которого следует избегать выпаса.

Необходимо провести **анализ затрат и выгод** каждого технического решения. Несмотря на то что некоторые методы приводят к повышению производительности, они могут быть сопряжены с более высокими расходами, которые в конечном счете станут бременем потребителей. Хроническая нехватка кормов в комбинации с ограниченным государственным бюджетом в Центральной Азии делают интенсификацию сложной задачей.



## СТРАНОВОЙ АНАЛИЗ

---

## ■ Казахстан

В Казахстане пастбища регулируются общим земельным кодексом и могут быть сданы в аренду государством на 49 лет лицам, имеющим зарегистрированную частную ферму. Контракты подразумевают эксклюзивное использование индивидуальными арендаторами, хотя на практике они часто вынуждены объединяться, чтобы покрыть расходы. В контрактах прописаны теоретические обязательства по восстановлению деградированных почв, а также устойчивому использованию территорий, в противном случае правительство имеет право забрать землю назад (в государственный резерв). Также могут быть конфискованы заброшенные земли.

Домохозяйства, не имеющие зарегистрированных пастбищных земель, в настоящее время пасут скот на пастбищах вокруг сел, находящихся в общем пользовании всех жителей. В отсутствие коллективных систем выпаса доступ к пастбищам за пределами этих районов осложнен для мелких скотоводов, которые не в состоянии покрыть расходы, связанные с перегонем животных, трудовыми ресурсами, инфраструктурными и операционными издержками регистрации пастбищ. Эта ситуация привела к серьезной деградации пастбищ вокруг населенных пунктов. Недоступность источников воды и других инфраструктурных объектов на отдаленных пастбищах также значительно ограничивает площадь пастбищ, пригодных для использования. Отсутствие местного государственного контроля за пастбищами, а также отсутствие объединений пастбищепользователей означает, что не существует местных институтов управления, способных координировать использование и развитие пастбищ.

### *Законодательная реформа:*

В попытке решить некоторые из этих проблем, в 2012 году была создана рабочая группа по пастбищной реформе. На стадии обсуждения находится проект закона, в том числе формы местного управления пастбищами со стороны пользователей в сотрудничестве с местными органами власти. Участники конференции предположили, что низкий уровень сплоченности и проблемы коммуникационного характера, связанные с большими расстояниями между людьми, использующими те же самые пастбища, могут являться препятствием для управления пастбищами на местном уровне в Казахстане.

### *Субсидии:*

Другой подход, который используется в настоящее время, подразумевает выделение правительственных субсидий. Но поскольку система направлена, прежде всего, на поддержку

крупного бизнеса, субсидии, как правило, в основном выделяются более крупным фермерам. Субсидии могут выражаться в виде скидок на пошлины на ввоз крупного рогатого скота (голландских пород), поддержки бурения скважин в отдаленных районах (в размере 80% от стоимости) и поддержки производства кормов. Однако эффективность является довольно низкой – скважины являются очень дорогостоящим удовольствием из-за глубины расположения воды, и только обеспеченные фермеры могут покрыть разницу в 20%. Проблемой также является отсутствие буровой техники.

В более широком смысле Казахстан поставил новую политическую цель, которая заключается в переходе к «зеленой экономике». Страна в настоящее время проводит рассмотрение всего законодательства, связанного с окружающей средой, в целях приведения их в соответствие с этой новой политикой, а также разрабатывает новый закон о флоре и фауне. Эти процессы, безусловно, влияют на процесс разработки закона о пастбищах. Новая экономическая политика «Нурлы жол» («Светлый путь») и Стратегия «Казахстан - 2050» также могут задавать направления политики, которые будут влиять на развитие животноводческой отрасли в будущем.

Что касается состояния пастбищ, в соответствии с национальными данными и информацией ГЭФ, от 60 до 70 процентов пастбищ Казахстана деградировали, но и это цифры устарели. Данных о составе и производительности пастбищ крайне мало, в последний раз инвентаризационные работы проводились в 1980 году. Предоставление дополнительных ресурсов для систем мониторинга, повышения потенциала и экологического образования пользователей пастбищ должны быть приоритетными мерами.

## ■ Кыргызстан

В Кыргызстане изначально была введена система аренды пастбищ. Конфликты из-за пастбищ между коллективными группами пастухов (которые не в состоянии оплачивать контракты) и арендаторами в сочетании с высокими операционными затратами, связанными с системой аренды, привели к ее отмене в 2009 году. Закон «О пастбищах» ввел принципы управления ресурсами общей собственности. Сезонные пастбища теперь выделяются сельским управам и управляются Объединениями пастбищепользователей (ОПП) посредством ежегодной продажи пастбищных билетов, рассчитанных на голову скота. Успешному внедрению нового закона способствовал ряд моментов:

- В течение нескольких месяцев на местном, региональном и национальном уровне проводились консультации по проекту закона о пастбищах. Это обеспечило заинтересованность населения и поддержку со стороны разработчиков политики;
- Новое законодательство было хорошо принято населением и политиками, потому что оно было основано на местных традициях и потребностях большинства;
- Децентрализация управления пастбищами была с самого начала направлена на справедливое распределение прав пользователей среди всех жителей, а не только владельцев скота;
- Государственная собственность пастбищ была закреплена в новой конституции, чтобы обеспечить защиту общей собственности пастбищ от частных интересов;
- Другое законодательство было приведено в соответствие с Законом «О пастбищах» для обеспечения его имплементации на местах.

Существует множество учреждений, занимающихся управлением пастбищами. Некоторые из них признаны на официальном уровне и имеют государственный мандат на управление пастбищами, другие играют более неформальную роль. Эти учреждения включают Объединения пастбищепользователей, сформированные на районном уровне, их исполнительные органы, известные как пастбищные комитеты (ПК), айыл окмоту (орган местного самоуправления); айыл кенеш (сельский совет), сельские комитеты здоровья и советы старейшин. К преимуществам институционализации, толчком к которой послужили недавно реализованные законы, относятся следующие:

- Органы управления пастбищами на местном уровне осведомлены о местных проблемах и потребностях и учитывают их;

- Основным инструментом для управления пастбищами является план сообщества по управлению пастбищами, который разрабатывается и утверждается на местном уровне;

- ПК представлены на национальном уровне в Национальной ассоциации пастбищных комитетов, которая обладает потенциалом по усилению местных институтов и передаче информации и знаний.

### Проблемы и вопросы:

Обеспокоенность в связи с новой системой вызывает административный потенциал ОПП, отсутствие ясности в отношении их обязанностей и проблемы межсекторного сотрудничества (например, с лесным сектором). Первоначальные наблюдения позволяют предположить, что ОПП не является такой всеобъемлющей структурой, как это планировалось изначально. Дискуссионная группа определила ряд проблем, коренящихся в законодательстве и в институциональных структурах, которые по-прежнему требуют решения. Эти проблемы препятствуют доступу к пастбищам для некоторых слоев населения и хорошему экологическому управлению.

### Законодательство:

Существует некоторая путаница касательно структуры, функций и роли пастбищных комитетов, а также между прямым налогообложением Объединений пастбищепользователей и налогами на средства, собранные с пользователей. Все эти вопросы должны быть разъяснены в уставе. Может быть улучшен доступ к пастбищам для вторичных пользователей (не преследующих цели выпаса). Несмотря на то что было разработано законодательство, регулирующее вторичное использование, оно не всегда исполняется, потому что оно не предоставляет достаточно подробную информацию о различных типах использования и управления. Существует необходимость в донесении информации по законодательству о вторичном использовании всем пастбищным комитетам, так чтобы оно могло быть успешно реализовано, также для прояснения ситуации требуются дополнительные правовые рамки.

### Национальные институты:

Главным национальным институтом, ответственным за управление пастбищами, является Департамент пастбищ (ДП), который не получает поддержку реформаторской деятельности ни от профильного министерства, ни от других государственных учреждений. Финансирование ДП ограничено и в основном предоставляется в рамках проектов, финансируемых донорами. Потенциал ДП находится на достаточно низком уровне, его деятельность имеет ограниченный охват, а работа

по информированию ОПП по части политики и законодательства может и вовсе остановиться с прекращением проектного финансирования.

#### *Местные институты:*

Многие пастбищные комитеты обладают крайне низким потенциалом и малым объемом знаний. В частности, они сталкиваются со следующими проблемами:

- Качество работы председателей сильно варьируется – они, как правило, обескуражены высоким давлением, огромной нагрузкой и низкой оплатой труда. В итоге очень высока текучка кадров. Государство должно обеспечить поддержку ОПП и ПК для того, чтобы укрепить эти институты в целях устойчивого управления пастбищными ресурсами. У ПК должна быть возможность привлечения специализированных экспертов для решения конкретных задач.
- ПК может выполнять как надзорные, так и исполнительные функции, что приводит к конфликту интересов и отсутствию прозрачности и подотчетности. Роль председателя, который может быть руководителем наблюдательного совета и исполнительным директором, требует пересмотра.
- Существует нехватка капитала и активов для эффективного управления пастбищами. Необходима долгосрочная поддержка ОПП и ПК - некоторые проекты предоставляют соответствующие средства на развитие инфраструктуры, чтобы пополнить фонд средств от продажи билетов.
- Заседания ПК посещает совсем небольшое количество членов, а принимать решения без кворума для голосования сложно. Даже среди пользователей пастбищ осведомленность об институтах управления пастбищами, их функциях и принимаемых решениях очень низка. Чтобы повысить осведомленность о задачах ПК, их работе, решениях и уровне эффективности, необходимо улучшить механизмы коммуникации.
- Полномочия и рычаги влияния ПУ и ОПП на осуществление и соблюдение планов по управлению пастбищами и связанные с ними правила ограничены. В некоторых случаях у пользователей нет связи с местными ОПП и они используют пастбища без каких-либо консультаций. Чтобы привлечь пользователей пастбищ к участию в принятии коллективных решений, можно разработать специальные стимулы; с этой точки зрения интересна система штрафов за нарушение правил использования пастбищ, принятая в Швейцарии.

#### *Доступ:*

По-прежнему существует значительное неравенство в доступе к пастбищным землям.

- Некоторые фермеры получают право пасти скот на пастбищах вблизи поселений, в то время как другие должны использовать более отдаленные пастбища. Некоторые скотоводы получают пастбищные участки с водой, инфраструктурой, вблизи дорог, в то время как другие нет. Планы управления пастбищами должны содержать в себе приемлемые на местном уровне гарантии, что лучшие пастбищные земли не будут целиком и полностью находиться в распоряжении элиты.
- Менее обеспеченные владельцы скота, такие как женщины, стоящие во главе домохозяйств, и инвалиды не в состоянии увеличивать размеры стада из-за отсутствия средств, чтобы покрыть расходы, связанные с выпасом и трудовыми ресурсами. Некоторые ПК не взимают плату за использование пастбищ с членов, владеющих менее 10 головами овец. Женщины редко представлены в пастбищных комитетах и должны быть мотивированы участвовать более активно в качестве членов или наблюдателей в процессе принятия решений.
- Сталкиваются с проблемой доступа к пастбищам и городские владельцы – в этой связи пастбищные комитеты могли бы расширить доступ к своим пастбищам за пределы местного сообщества, только за более высокую плату.
- Доступ к некоторым пастбищам находится под угрозой в связи с расширением поселений или пахотных земель. Законодательство о внутренней миграции и зонировании земель является слабым или не соблюдается, в то время как, чтобы защитить пастбища от строительства и выращивания посевных культур, законы должны работать более эффективно. Владельцы скота, проживающие в населенных пунктах с ограниченными зимними пастбищами, нуждаются в поддержке в производстве кормов.
- Незаконное строительство навесов и сараев для животных на пастбищах де-факто является определенной формой приватизации и ограничивает доступ к пастбищам и миграционные пути. Эта проблема, как и многие другие, возникает из-за слабости ПК - существует необходимость пересмотреть законодательство о строительстве на пастбищах и улучшить механизмы правоприменения.

### *Экологическая устойчивость:*

Удаленные пастбища по-прежнему используются в недостаточной мере, в то время как другие пастбища подвергаются высокому давлению. Использованию отдаленных пастбищных участков могут способствовать введение дифференцированных систем оплаты, ремонт и строительство инфраструктуры и финансирование социальных программ для населения, выпасающего скот на отдаленных пастбищах (услуги здравоохранения, детский сад и другие общественные услуги). С целью поощрения использования этих пастбищ государством или ПК также могут быть предоставлены транспортные субсидии или юрты.

Бытует мнение, что продуктивность пастбищных ресурсов сокращается по мере увеличения поголовья скота. По этой части меры по повышению потенциала организаций пользователей могут включать в себя методы рационального выпаса и улучшения пастбищ. Проработанные местные планы управления пастбищами могут быть объединены с конкретными механизмами реализации, такими как ротация пастбищ или установление фиксированных дат миграции. Должна быть разработана государственная система мониторинга состояния пастбищ и управления с общими стандартами и протоколами. В частности, в Кыргызской Республике после некоторой адаптации может быть применен опыт Монголии. Правительство могло бы рассмотреть возможность выделения субсидий на повышение устойчивости к последствиям изменения климата.

Наконец, участники обсудили повсеместную проблему нехватки зимних кормов и низкую продуктивность животноводства. В решении этих проблем значимую роль могут сыграть ОПП, как описано в разделе по эффективности.

## ■ Таджикистан

В соответствии с Земельным кодексом Республики Таджикистан, пастбища могут быть приватизированы физическими лицами на длительный срок или для постоянного наследуемого пользования. В некоторых случаях это привело к присоединению пастбищ к фермерским хозяйствам, что означает потерю доступа для других домашних хозяйств или необходимость заключать договора субаренды. В других областях приватизация была сосредоточена главным образом на пахотных землях, и коллективное использование пастбищ продолжало существовать на неформальной основе. На национальном уровне большая часть животных принадлежит домашним хозяйствам, не имеющим зарегистрированных частных ферм и, таким образом, формального доступа к пастбищам. Закон «О пастбищах» от 2013 г. содержит положения о выделении пастбищ объединениям пользователей (известным как Объединения пастбищепользователей, или ОПП), однако на законодательном уровне формы эксклюзивного индивидуального права собственности по-прежнему существуют. Таким образом, доступ домашних хозяйств, не имеющих зарегистрированной частной фермы, зависит от толкования и применения закона местными органами власти. Несмотря на это, интерес к ОПП как инструменту получения легального доступа к пастбищам растет.

### **Проблемы и вопросы**

#### *Законодательство:*

Закон Таджикистана о пастбищах противоречит другому законодательству; например, в нем говорится, что пастбища должны выделяться на основе поголовья, в то время как Земельный кодекс предписывает выделение по долям. Налицо отсутствие механизмов для реализации закона, таких, например, как процедуры формирования и регистрации ОПП и разработка и реализация планов использования пастбищ. Существующие ОПП находят способ работать, несмотря на отсутствие нормативно-правовой базы.

Основная проблема с действующим законодательством заключается в том, что индивидуальные и общие формы владения пастбищами существуют параллельно и отсутствует механизм для установления приоритетного права. В некоторых случаях пастбища находятся в частных руках, и при этом другие пользователи могут получить доступ к ним разными способами. Это приводит к конфликтам за пастбищные ресурсы между отдельными лицами и группами. Не определено и приоритетное право доступа для пользователей, проживающих вблизи пастбищ, что приводит к приватизации общих пастбищ «нерезидентами» или проживающими на другой территории владельцами скота.

Было выявлено, что многие ОПП могут получить легальный доступ к коммунальным пастбищам путем аренды земли у частных хозяйств, а не путем получения собственных сертификатов землепользования. В некоторых районах ОПП вообще не имеют законного доступа к пастбищам. Получение полной сертификации, как это предусмотрено в законе, будет обеспечивать долгосрочную безопасность при более низкой стоимости. Но когда дело доходит до обеспечения законного доступа к коллективному выпасу скота, многие вопросы остаются на усмотрение главы муниципалитета, который может как облегчить процесс сертификации для пользователей общих пастбищ, так и запретить приватизацию или, наоборот, способствовать приватизации общих пастбищ.

Для передачи права пользования сообществам должны быть разработаны и внедрены стандартизованные механизмы (см. пример АРИС в Кыргызстане во Вставке 8). Индивидуальные соглашения долгосрочного пользования могут быть аннулированы (как это было сделано в Кыргызстане), или же разработаны постановления по улучшению условий аренды для групп пользователей. Приоритетное право использования пастбищ может определяться критерием места жительства.

Чтобы решить некоторые из вышеупомянутых проблем, была создана межсекторальная рабочая группа, которая должна разработать законодательные и нормативные инструменты, включая:

- Изменения и дополнения к Закону о пастбищах;
- Типовой устав ОПП;
- Рекомендации по составлению планов управления пастбищами;
- Руководство по распределению пастбищ;
- Руководство по созданию Фонда развития пастбищ.

Группа также проведет анализ конфликтов между Законом о пастбищах и другим связанным земельным законодательством.

Дополнительные проблемы включают в себя отсутствие соглашений с соседними государствами по использованию трансграничных пастбищ, а также необходимость более эффективной интеграции законодательства по пастбищам и лесам, поскольку многие пастбища в Таджикистане находятся в ведении Агентства лесного хозяйства.



### Институты:

На национальном уровне ответственность за пастбища несут несколько государственных органов, в том числе Агентство лесного хозяйства, Министерство сельского хозяйства и Комитет земельных ресурсов. Для более эффективного управления пастбищами из существующих в настоящее время органов может быть выбран один или же создан новый Департамент пастбищ. В настоящее время на стадии разработки находятся проект постановления правительства об определении уполномоченного органа в области пастбищ и устав нового Департамента пастбищ.

Сегодня в Таджикистане существуют 177 ОПП в двенадцати районах (поддержка предоставляется в рамках проектов МФСР, ВБ, АБР, Швейцарского агентства по вопросам развития и сотрудничества, Министерства международного развития Великобритании/ГИЦ). Тем не менее во множестве районов стран они по-прежнему отсутствуют. Для создания ОПП по всей стране необходимо разработать механизмы финансирования, принять единые процедуры учреждения и регистрации. Существующие ОПП получают некоторую поддержку по разработке краткосрочных и долгосрочных планов выпаса.

Согласно действующему законодательству, ответственность за распределение пастбищ и разрешение конкурирующих интересов несет пастбищный комитет районного уровня. Однако на практике ситуация выглядит иным образом: возникающие между коллективными и индивидуальными пользователями конфликты, как правило, решаются на уровне джамоатов (суб-районном уровне). Здесь мы видим отсутствие формальных связей между местными органами власти и пастбищепользователями. Для решения этой проблемы на вооружение можно взять модель пастбищных комитетов, существующую в Кыргызстане (см. стр. 15), когда комитеты образуются из числа суб-районных руководителей и объединений пастбищепользователей. Проект устава комиссии районного уровня в данный момент находится в стадии обсуждения вышеуказанной рабочей группой.

Отсутствие обновленных карт использования пастбищ препятствует формулированию конкретных потребностей в пастбищных ресурсах и регистрации. Для идентификации пастбищ, их распределения и использования необходимо разработать соответствующие национальные процедуры. На картах должны отображаться отдаленные пастбища, выделенные сообществам, и районы для миграции. Сами же карты должны быть общественно доступными на местном уровне.

### Экологическая устойчивость:

Уровень знаний экологического менеджмента среди пользователей пастбищ достаточно низок, а большинство специалистов в области управления пастбищами и вовсе покинули страну. Существует необходимость направления ключевых сотрудников национальных институтов на соответствующие курсы за границу, а также разработки курсов в университетах страны. Обучение необходимо также и на районном уровне - для пользователей и местных органов власти.

Деградация пастбищ в настоящее время воспринимается как общая проблема; вблизи населенных пунктов большими темпами увеличивается объем непригодных для корма сорняков. Этот процесс отчасти обусловлен увеличением поголовья скота, ухудшает ситуацию вторжение деятельности человека в миграционные системы. Для сокращения законодательных, административных и экономических барьеров миграции необходимо выполнить ряд условий:

- Пользователи должны иметь законный доступ к отдаленным пастбищам; для мелких владельцев, выпасающих скот коллективно, это означает юридическое признание и гарантированный доступ к пастбищам для групп пользователей;
- Административные расходы и другие операционные затраты на доступ к пастбищам в рамках районов и областей должны быть снижены;
- Экономические барьеры также могут быть снижены за счет группового выпаса (создания эффекта масштаба), а также улучшения качества дорог и инфраструктуры на пастбищах.

Большую роль здесь также может сыграть государственная поддержка, выраженная в инвестициях в отдаленные пастбища, и сбор местного налога ОПП или местным самоуправлением для прямых вложений в пастбища.

Были обсуждены и дополнительные вопросы - Таджикистан имеет наименьшую площадь пахотных земель на душу населения в Центральной Азии. Эта земля, обладающая высокой ценностью, выделена под товарные культуры и продукцию, потребляемую человеком. Пастбищные земли в большинстве своем распаханы для посадки, а земель, пригодных для производства зимних кормов, крайне мало. Ветеринарные услуги не оказываются на должном уровне; поддержку ветеринарным группам частично могли бы оказать ОПП, работая с ними по увеличению их охвата и доступности (на примере системы *баяров* в Туркменистане).

## ■ Туркменистан

В Туркменистане скот по большей части находится в частных руках, а большинство пастбищ - в ведении государственных предприятий двух типов – объединений фермеров и животноводческих ферм. В объединениях фермеров управлением государственных животных занимаются частные лица на основе договоров аренды, которые обеспечивают доступ к пастбищам и возможность увеличить поголовье личного скота. На животноводческих фермах пастухи, напротив, являются наемными работниками, хотя и у них также может быть свой скот. Некоторые государственные предприятия также выделяют пастбища для частных животных других жителей. Эти пастбищные участки, как правило, расположены недалеко от населенных пунктов, а численность скота на единицу площади очень велика. Частные пользователи в некоторых случаях имеют ограниченный доступ к близлежащим источникам воды и не имеют возможности перегонять животных в ответ на нехватку растительности или воды. В других частях страны, особенно там, где большая часть скота сконцентрирована в частных руках, традиционным группам пастухов предоставлена относительная гибкость (см. стр. 29). Некоторые из них нашли способы получения доступа к пастбищам за пределами установленных границ фермы посредством заключения формальных соглашений или достижения взаимных договоренностей с другими пользователями. Такая гибкость в вопросе доступа имеет решающее значение для рационального управления пастбищами и устойчивости в меняющейся и подверженной засухе среде. «Текуести» границ частично способствует наличие государственных структур, которые устанавливают признанную, но при том недоработанную структуру доступа к пастбищам в сочетании с отсутствием исключительных прав на использование пастбищ. С другой стороны, поголовье скота заметно увеличилось с советских времен и в настоящее время превышает кормовую продуктивность. Ущерб, наносимый пастбищам, оценивается как серьезный, хотя национальные оценки на местах уже давно не проводились. Задача состоит в том, чтобы найти правовые механизмы для поддержания гибкости и обеспечить доступ для частных и государственных пользователей через надлежащие процессы распределения пастбищ, приемлемые для обеих групп пользователей.

### Путь к реформе

#### *Законодательство:*

Национальная стратегия по изменению климата среди главных приоритетов выделяет разработку закона о пастбищах, что в значительной степени содействует разработке законодательства. Для этого была создана рабочая группа (из числа основных заинтересованных сторон, таких как Министерство сельского хозяйства, воды, финансов и экономики) и проведена программа полевых исследований,

чтобы получить информацию о текущей практике. После проведения консультативного процесса законопроект был внесен на рассмотрение в 2015 году.

#### *Институты:*

На местном уровне не существует формальных структур управления пастбищами, как нет и официальных связей между местными органами власти и пастбищепользователями. Там, где существуют государственные предприятия, они часто занимаются управлением и регулированием использования пастбищ для своих животных, мало заботясь о частных. В некоторых местах очень хорошо развита система традиционных знаний - частные пастухи высоко организованы, имеются реальные (хотя и неофициальные) институты общей собственности. Международные организации пилотировали создание групп пастбищепользователей, а Кабинет министров предложил расширение такой деятельности. Законодательство, регулирующее объединения пастбищепользователей, которое может быть применено к группам пользователей, уже существует. Остается определить институциональные механизмы на сельском и районном уровнях. Что касается первого, можно использовать модель пастбищных комитетов Кыргызстана (см. стр. 15 и 36).

#### *Потенциал:*

На национальном уровне существует недостаток специалистов и средств для проведения исследований. Инвентаризация пастбищ не проводилась уже 25 лет. С другой стороны, Институт пустынь разработал ряд испытанных методов улучшения и стабилизации пастбищ, а Государственное объединение животноводства и Институт животноводства выпустили книгу по миграционному управлению пастбищами. Вместе эти организации обладают определенным научным потенциалом, они могли бы более эффективно провести оценку и мониторинг пастбищ. В будущем необходимо готовить новое поколение специалистов – это включает в себя огромный объем работы, начиная с разработки учебных материалов для школ и улучшения университетских учебных программ.

## ■ Узбекистан

В Узбекистане не существует никакого законодательства в области прав собственности на пастбища. Большая часть скота принадлежит частным домохозяйствам, в то время как большинство пастбищ находятся в ведении государственных сельскохозяйственных предприятий, с которыми эти домохозяйства должны договариваться о доступе. На больших площадях пастбищ нет водоснабжения, и они не могут быть использованы, что приводит к чрезмерной концентрации поголовья в обводненных районах. Приоритетом для страны является обеспечение формальных режимов доступа для всех пользователей. Это требует разработки и принятия новых законов и правил. Среди предложений участников для включения в дорожную карту по устойчивому управлению пастбищами были упомянуты следующие:

- Создание при Кабинете Министров межведомственной комиссии по управлению пастбищами и отдельного Департамента пастбищ.

- Формирование департамента мелиорации пастбищ, ответственного за инфраструктуру (планирование и техническое обслуживание) со специализированным мобильным техническим подразделением для обслуживания и строительства новой инфраструктуры. Такое подразделение могло бы отремонтировать пункты водоснабжения и таким образом предоставить доступ к новым пастбищным землям.
- Введение экономических стимулов для развития использования пастбищ на основе сообществ, таких как субсидии и техническая поддержка. В частности, для финансирования инвестиций в пастбище может быть введена система сборов для частных пользователей.
- Разработка механизма аренды пастбищ между местными органами власти и частными пользователями на местном уровне. Это может включать в себя установление квот для ограничения концентрации поголовья скота на единицу площади, которая в настоящий момент очень высока в Узбекистане.





СЕТЬ ОБМЕНА ЗНАНИЯМИ ОБ  
УПРАВЛЕНИИ ПАСТБИЦАМИ  
ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

---

## ■ **Сеть обмена знаниями об управлении пастбищами ЦА**

**Обоснование:** Во многих странах Азии, в зонах умеренного и сухого климата которых расположены обширные пастбищные земли, в течение последних двадцати лет произошла смена формы владения пастбищами – был осуществлен переход от государственного управления к системам индивидуальной и общей собственности. Несмотря на разный политический контекст, все страны сталкиваются с удивительно похожими проблемами и ставят одинаковые задачи, такие как создание материальных благ, предоставление доступа к пастбищам бедным пользователям и экологически устойчивое управление. Процессы реформирования постоянно развиваются - Кыргызстан, Китай и Таджикистан внедрили различные формы владения пастбищными землями и все ещё оценивают результаты; Казахстан, Узбекистан, Туркменистан и Монголия реформировали земельные кодексы и теперь занимаются законодательной и институциональной реформой управления пастбищами. Сейчас, через двадцать лет реформирования, потенциальные выгоды от обмена опытом наиболее высоки. Кроме того, в последние годы значительно углубилось наше понимание пастбищных систем и их пользователей, теорий прав собственности, отражающих потребности и практики пользователей. Задача состоит в том, чтобы применить эти подходы в условиях Центральной Азии и распространить полученный опыт в регионе.

**Цель:** Улучшить управление пастбищами через развитие потенциала, передачу знаний и обмен опытом по реформированию в Центральной и Внутренней Азии. Сеть будет способствовать повышению национального потенциала в области управления природными ресурсами и стимулировать распространение и внедрение успешных моделей и подходов.

**Результат:** Желаемым результатом будет создание платформы для устойчивого и профессионального управления пастбищами, с помощью которой отдельные члены и организации смогут повышать свой потенциал и учиться вместе.

**Область работы:** Работа сети будет сосредоточена на управлении пастбищами. Кроме того, она будет включать в себя аспекты лесо- и природопользования - там, где они взаимодействуют с животноводческой деятельностью на пастбищах. Рабочие языки сети - русский и английский, аудитория будет включать в себя лиц, определяющих политику, практиков и исследователей из пяти республик Центральной Азии, Китая и Монголии. Сеть станет связующим звеном между текущими инициативами, предоставляя информацию и знания о них.

**Подход и мероприятия:** Сеть будет использовать поэтапный подход. Первый этап будет посвящен созданию электронной платформы для обмена информацией, состоящей из страницы на Facebook (для тех стран, в которых доступна такая опция), списка адресов электронной почты и системы обмена документами. Затем обмен информацией может происходить следующими способами:

- Регулярный бюллетень. Он будет включать материалы членов сети о предстоящих событиях и курсах, новых публикациях и прогрессе реформирования со ссылками на сайты и публикации.
- ленты сети смогут публиковать новую информацию в режиме реального времени на странице на Facebook (или направлять ее по списку рассылки).
- Для совместного использования знаниями по управлению природными ресурсами и изменением климата в Центральной Азии через систему K-link будет доступна постоянно обновляемая библиотека ключевых документов (<http://klink.azurewebsites.net/>). Этот инструмент позволит выполнять поиск и воспроизведение документов широкой сети учреждений на английском и русском языках. В настоящее время библиотека облегчает доступ к документам Университета Центральной Азии, платформы ИСЦАУЗР 2, Международного центра сельскохозяйственных исследований в засушливых районах (ИКАРДА), НПО «САМР Алатао», Центрально-азиатского регионального экологического центра (РЭЦ ЦА), НПО «Экомузей» в Караганде (Казахстан), и Государственного агентства по охране окружающей среды Кыргызской Республики. При содействии партнеров по развитию в ближайшие месяцы эта сеть будет расширена. На базе одной из существующих платформ будет создана электронная библиотека документов, поступающих от сети по обмену знаниями в области управления пастбищами.
- Сеть будет финансировать перевод ключевых документов и исследований, которые доступны только на одном из ее рабочих языков. В частности, существует конкретная потребность в исследованиях пастырских систем Центральной Азии, которые содержатся в научных журналах, часто доступных только на английском языке.

**Мнение:** 38 участников конференции высказались относительно возможности создания сети, и все они согласились, что данная инициатива будет полезной. В частности, существует потребность в:

- проведении семинаров и конференций;
- доступе к законодательству;
- региональных программах обучения;
- учебно-ознакомительных поездках;
- обмену экспертами;
- доступе к техническим продуктам (отчетам, стратегиям, методологиям);
- электронном обмене знаниями и опытом. На одной из существующих платформ будет создана электронная библиотека документов Сети.

Второй этап может включать в себя целый ряд потенциальных мероприятий. Во-первых, существует высокий спрос на периодические **конференции**, которые могут быть организованы в соответствии и по мере появления необходимости. **Обменные визиты** между Кыргызстаном и Таджикистаном, как форма обмена опытом, также доказали высокую эффективность и могут со временем охватить и другие страны.

Сеть определит и поддержит проведение **технических курсов** по таким темам, как ГИС, дистанционное зондирование и мониторинг растительности, которые могут быть адаптированы к спросу и предпочтениям членов сети. Могут быть проведены **полевые исследования**, оценивающие результаты политики и документирующие передовой опыт, опять же используя сеть для составления исследовательской программы и распространения результатов.

**Синергии:** Деятельность сети будет спланирована таким образом, чтобы дополнять деятельность, проводимую в рамках международных платформ с фокусом на пастбища и их пользователей. Эти платформы включают в себя Центр знаний о кочевом скотоводстве ФАО и обменные мероприятия между Кыргызстаном, Казахстаном и Монголией, иницируемые Международной земельной коалицией. Сеть также будет работать с другими мульти-страновыми программами, такими как предстоящий проект ФАО ИСЦАУЗР, финансируемый ГЭФ.

#### **Структура, организация и финансовые затраты:**

Предполагается, что после формализации для эффективной работы сети будет сформирован Секретариат и нанят координатор, работающий полный день. В задачи координатора будет входить: (i) сбор и редактирование материалов для бюллетеня; (ii) обеспечение доступности основных документов и законодательства через K-link; (iii) управление процессом перевода материалов (аутсорсинг

профессиональным переводчикам); и (iv) выявление спроса на мероприятия второй фазы среди членов сети. В ходе второго этапа для организации конкретных мероприятий, таких как конференции, визиты, исследования и обучение, будут необходимы дополнительные временные кадровые ресурсы. Руководящий комитет будет состоять из региональных специалистов, работающих в области управления пастбищами и заинтересованных в поддержке сети. Члены могут быть представителями объединений пастбищпользователей, правительства, проектов, университетов и финансовых партнеров сети. Они будут консультировать координатора относительно содержания, деятельности и документов, предназначенных для распространения, и будут работать вместе над видением сети, по мере ее развития. Секретариат, ответственный за регулярный надзор, будет состоять из 4-5 ключевых членов руководящего комитета.

Сеть будет представлять собой партнерство доноров, правительств и организаций гражданского общества. Для достижения успеха потребуется поддержка со стороны этих партнеров в плане финансирования, технической экспертизы и руководства, материалов и знаний.

Партнеры могут внести свой вклад в развитие и работу сети следующим образом:

- Предоставление финансирования Секретариату: это может быть либо общее финансирование для функционирования сети (например, зарплата координатора), или ресурсы, предназначенные для выполнения конкретных задач, мероприятий или функции (распространение информации о конкретном проекте, онлайн-обучение, ознакомительные поездки, публикации).
- Предоставление разработанных документов и инструментов.
- Использование Сети для распространения объявлений, в том числе через бюллетень.





## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

---

## ■ Заключение

Конференция предоставила возможность участникам из разных стран обменяться опытом по управлению пастбищами. Они получили огромное количество информации не только из презентаций, но и во время неформального общения во время обедов, ужинов и перерывов.

Разработка систем управления природными ресурсами является долгосрочным процессом. Комплексные институты управления пастбищами, которые в настоящее время существуют в Швейцарии, формировались на протяжении многих веков; правовая основа, поддерживающая мобильное скотоводство в Нигере, разрабатывалась в течение двенадцати лет. Реализация законодательства зависит от сильного регулирования или эффективных подзаконных актов, а на местном уровне также требуются значительные инвестиционные ресурсы.

Процесс обучения и обмена следует продолжать в долгосрочной перспективе и вовлекать в него широкий круг участников, от местных пользователей и чиновников, до политиков, исследователей и представителей гражданского общества.

Наше понимание пастбищных систем, их пользователей и теорий прав собственности, которые отражают потребности и практики таких пользователей, за последние годы значительно повысилось.

Теперь наша задача состоит в том, чтобы применить новые подходы к условиям Центральной Азии, а также распространить знания о полученных уроках в нашем регионе среди наших партнеров во всем мире, которые также заинтересованы в устойчивом управлении пастбищами.



