



Инвестиции для
сельских жителей

Введение в планы сообществ по управлению пастбищами в Кыргызстане

Обобщение опыта развития сельского скотоводства и
выводы, сделанные в ходе реализации проектов,
финансируемых МФСР



Введение в планы сообществ по управлению пастбищами в Кыргызстане

Обобщение опыта развития сельского скотоводства и выводы, сделанные в ходе реализации проектов, финансируемых МФСР

Разработчик: Самир Бежауи

Директор представительства МФСР в Кыргызской Республике и Республике Молдова

Подразделение Ближнего Востока, Северной Африки, Европы и Центральной Азии

s.bejaoui@ifad.org

Октябрь 2022 года

За дополнительной информацией, с запросами или просьбами о поддержке обращайтесь к Самиру Бежауи, директору представительства МФСР в Кыргызской Республике и Республике Молдова, s.bejaoui@ifad.org.

© 2022, Международный фонд сельскохозяйственного развития (МФСР)

Мнения, выражаемые в настоящей публикации, принадлежат авторам и могут не отражать позицию МФСР. Используемые в настоящей публикации определения и представленный материал не предполагают выражения мнения МФСР относительно правового статуса какой-либо страны, территории, города или района или их органов власти либо относительно делимитации их границ или рубежей. Определения «развитые» и «развивающиеся» страны предназначены для удобства статистики и могут не выражать суждения о стадии, достигнутой той или иной страной или регионом в процессе развития.

Настоящая публикация или любая ее часть может быть воспроизведена в некоммерческих целях без предварительного разрешения МФСР при условии, что публикация или выдержка из нее сопровождается ссылкой на МФСР и название настоящей публикации указывается в любой публикации, а также ее копия направляется в МФСР.

Все права защищены.

Фотография на обложке: ©МФСР/ОРСП

Благодарности

Настоящий отчет подготовлен консультантом Эмануэлой Берти, специалистом по управлению знаниями и коммуникациям, при участии Карима Сиссоко, специалиста по региональным программам МФСР, и под общим руководством Самира Бежауи, директора представительства МФСР в Кыргызской Республике и Республике Молдова подразделения Ближнего Востока, Северной Африки, Европы и Центральной Азии.

Авторы высоко ценят время и усилия следующих специалистов Отдела реализации сельскохозяйственных проектов в Бишкеке (Кыргызстан), поделившихся опытом и знаниями о том, как разрабатываются планы сообществ по управлению пастбищами: Тамчыбек Тулеев, директор; Ирена Байтанаева, специалист по коммуникациям; Кубаныч Абдырасулов, специалист по управлению знаниями; Дамира Исакулова, специалист по мониторингу и оценке и устный переводчик. Также выражаем большую благодарность Абдымалыку Эгембердиеву, руководителю ассоциации «Кыргыз Жайыты», за то, что он поделился своими обширными знаниями. В подготовке отчета также принимали участие Антонио Рота, технический советник Отделения технической поддержки систем животноводства и фермерства МФСР, и Харольд Ливерсейдж, технический консультант по вопросам землепользования МФСР, которые провели экспертную оценку публикации.

В отчете обобщен опыт, накопленный в области управления пастбищами и планирования на уровне сообществ в рамках этапов I и II Программы развития животноводства и рынка, финансируемой МФСР и реализуемой в 2012–2021 годах в Кыргызстане. Цель отчета — предоставить директивным органам и правительствам обзор управления пастбищами и планирования использования их сообществами в сельской местности страны, а также шагов, необходимых для начала и осуществления этого процесса.

Содержание

Сокращения	1
Введение и исторический контекст	2
<i>Обзор проектов, финансируемых МФСР</i>	<i>5</i>
Шаги на пути к созданию национального согласованного подхода к управлению пастбищами на уровне сообществ	7
<i>Закон Кыргызской Республики «О пастбищах»: установление прав пользования и их распределение между пользователями</i>	<i>7</i>
<i>Организация объединений и пастбищных комитетов, а также создание ассоциации «Кыргыз Жайыты»</i>	<i>8</i>
<i>Планы сообществ по управлению пастбищами и их реализация</i>	<i>11</i>
<i>Этапы подготовки ПСУП</i>	<i>15</i>
Сделанные выводы	22
Пути дальнейшего развития	31
Библиография	33

Сокращения

АО	айыл окмоту (сельская управа)
ПСИУ	Проект сельскохозяйственных инвестиций и услуг
ОРСП	Отдел реализации сельскохозяйственных проектов
АРИС	Агентства развития и инвестирования сообществ
СО₂	двуокись углерода
УПС	управление пастбищами на уровне сообществ
ПСУП	планы сообществ по управлению пастбищами
РАОП	районные ассоциации объединений пастбищепользователей
ПГ	выбросы парниковых газов
ООВ	Отчет об оценке воздействия
МФСР	Международный фонд сельскохозяйственного развития
КНИИЖП	Кыргызский научно-исследовательский институт животноводства и пастбищ
ПРЖР	Проекта развития животноводства и рынка
ПК	пастбищные комитеты
ОП	объединения пастбищепользователей



Введение и исторический контекст

Более половины земель Кыргызстана, страны, расположенной в Центральной Азии и не имеющей выхода к морю, относятся к пастбищам. После обретения независимости от Союза Советских Социалистических Республик (СССР) в 1991 году в стране начались сельскохозяйственные реформы, направленные в первую очередь на приватизацию земли и создание рыночного сельского хозяйства. Главное место среди этих реформ занимало упразднение колхозов и совхозов и их приватизация. При переходе к рыночной экономике колхозы и совхозы были ликвидированы, а их функции либо прекращены, либо переданы другим существующим или вновь созданным государственным структурам, в том числе органам местного самоуправления, что потребовало привлечения сельских сообществ.

Эти реформы не привели к эффективному управлению пастбищами, поскольку ответственность за пастбищные ресурсы была разделена между различными ведомствами на центральном, региональном, районном и сельском уровнях, что

вызывало чрезмерную разобщенность хозяйствующих субъектов. Возможно, более важным является то, что реформы не обеспечили достаточного признания и расширения прав и возможностей местных групп скотоводов в управлении пастбищами, а при их проведении не использовались традиционные системы и опыт. Отсутствие комплексной политики управления пастбищами и всеохватывающих административных механизмов для ее реализации стало серьезным недостатком законодательства. В этих условиях система регулируемого использования пастбищ вскоре распалась. Неформальный характер прав землепользования быстро возобладал над приватизацией таких прав; многие сельские жители предпочитали использовать пастбища на основе сообществ, что во многих отношениях лучше сочеталось с прежней советской системой, но вступало в противоречие с новой законодательной базой. В использовании пастбищ произошел быстрый возврат к традиционным методам, что не способствовало закреплению внедряемых правительством новых мер политики и методов, основанных на аренде земли. Эти традиционные методы редко предусматривали такие устойчивые меры, как мобильность стада или пастбищный оборот.

Животноводство, которое к середине 1990-х годов составляло более половины доли сельского хозяйства в ВВП, пришло в упадок, а сельское население, зависящее от животноводства, погружалось в бедность. Особенно сильно пострадали пастухи, занятые на овцеводческих фермах в отдаленных и горных районах страны.

Такая система хозяйствования привела к несбалансированному использованию пастбищных ресурсов, характеризующемуся перевыпасом на низкогорных и среднегорных пастбищах весной, летом и осенью и неоптимальным использованием отдаленных летних пастбищ. Сезонный перегон скота на новые пастбища применялся редко, в результате отдаленные пастбища все больше нуждались в инфраструктурных мероприятиях, таких как развитие систем водопользования и ирригации. Это быстро привело к деградации пастбищ, что, в свою очередь, способствовало возникновению оползней и наводнений. Учащение и рост масштабов экстремальных погодных явлений усугубляются периодами засух, сменяющихся проливными дождями, вызванными изменением климата. Кроме того, слабое распространение информации о законодательстве и процедурах планирования, наличии пастбищ и правах на их использование приводило к конфликтам и спорам.

Именно на этом фоне в 1995 году МФСР провел первое инвестирование в страну в рамках проекта «Развитие овцеводства» при совместном финансировании Всемирного банка.

Проект был направлен на преобразование овцеводческой отрасли в эффективную и устойчивую рыночную производственно-сбытовую цепочку путем:

- повышения рентабельности овцеводства и производства шерсти;
- приватизации ряда услуг, предоставляемых фермерам;
- поддержки улучшения управления и сохранения природных пастбищных ресурсов.

Перед проектом стояло несколько основных задач:

- «поддержка селекционно-племенной работы и организация технических и управленческих консультационных служб для обучения фермеров животноводству, управлению пастбищами и маркетингу;
- объединение фермеров, занимающихся разведением овец, в ассоциации овцеводов;
- развитие конкурентоспособной маркетинговой структуры;
- содействие приватизации ветеринарных служб и борьбе с бруцеллезом, а также укрепление диагностических и карантинных баз государственных ветеринарных служб;
- разработка усовершенствованных методов мониторинга, оценки и защиты пастбищ, а также проведение обучения методам устойчивого управления пастбищами для повышения качества кормов и кормообеспеченности»¹.

«В 2009 году был принят закон Кыргызской Республики «О пастбищах», в соответствии с которым все пастбища были отнесены к национальному достоянию, не подлежащему передаче в частную собственность. Все права и полномочия по управлению пастбищами были законодательно переданы Национальной общественной ассоциации пастбищепользователей и пастбищным комитетам (общественным организациям скотоводов). Пастбищные комитеты прошли базовую подготовку при поддержке донорских организаций, однако по-прежнему существует высокая потребность в знаниях и навыках устойчивого управления пастбищами и их мониторинга»².

¹ <https://www.ifad.org/en/web/operations/-/project/1100000479>

² IFAD, Kyrgyzstan Livestock and Market Development Programme, Project Completion Report [МФСР, Программа развития животноводства и рынка в Кыргызстане, Отчет о завершении проекта], с. 4.

Проект также способствовал развитию частного ветеринарного сектора, что позволило сократить государственные расходы на ветеринарию и повысить ее эффективность. Число случаев заболевания людей бруцеллезом стало снижаться после введения вакцинации животных. Повышенный интерес к программам искусственного осеменения и скрещивания был отмечен в ходе второго этапа Проекта развития животноводства и рынка (ПРЖР II). Это привело к внедрению новых концепций улучшения производства, связанных с более здоровыми животными и более продуктивными породами. Инициативы позволили улучшить качество поголовья и повысить цены на фермерских рынках. Проект также побудил фермеров к диверсификации деятельности и производства, расширяя их рыночные возможности.

Проект, наряду с международными агентствами по развитию, такими как Всемирный банк, оказывал поддержку государственным учреждениям и местным органам власти посредством обучения. Это в свою очередь привело к принятию в 2009 году первого закона «О пастбищах», в который в 2011 году были внесены изменения и дополнения.

Обзор проектов, финансируемых МФСР

ПРЖР состоял из двух этапов и финансировался совместно МФСР и правительством Кыргызской Республики. Он был разработан параллельно с проектом Всемирного банка, имеющим ту же общую цель — улучшение управления пастбищами и животноводством на уровне сообществ, а именно, проектом «Улучшение управления пастбищами», который осуществлялся в 2014–2019 годах.

«В частности, ПРЖР был направлен на дальнейшее укрепление управления коллективными пастбищами на уровне сообществ, государственную поддержку объединений пастбищепользователей (ОП) для инвестиций в пастбищные сооружения и инфраструктуру. Кроме того, предполагалось подготовить почву для приватизации и модернизации ветеринарных служб, включая привлечение частных ветеринаров для выполнения обязательных государственных программ вакцинации и борьбы с заболеваниями, что стало первой такой инициативой в стране»³.

³ Там же, с. 5.

Первый этап начался в 2013 году и пересекался со вторым этапом в середине 2014 года, после чего был завершен в 2020 году; второй этап завершился в марте 2021 года. Оба этапа были направлены на снижение уровня бедности за счет повышения продуктивности скота и роста устойчивости пастбищных сообществ к климатическим изменениям, что выразилось в повышении справедливой доходности животноводческих хозяйств.

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ПРЖР	
ФАЗА I	ФАЗА II
1. Увеличение продуктивности и доступности пастбищных зон, а также рост количества дополнительных кормов для скота сообществ	1. Увеличение продуктивности и устойчивости пастбищ, а также рост количества дополнительных кормов для скота сообществ
2. Более здоровый скот с более низким уровнем смертности	2. Более здоровый скот с более низким уровнем смертности
3. Рыночное партнерство в цепочке создания стоимости молока, стимулирующее повышение производительности	3. Увеличение доходов сообществ, особенно уязвимых к изменению климата



©МФСР/ОРСП

Шаги на пути к созданию национального согласованного подхода к управлению пастбищами на уровне сообществ

Закон Кыргызской Республики «О пастбищах»: установление прав пользования и их распределение между пользователями

Закон «О пастбищах», принятый в январе 2009 года (с изменениями и дополнениями, внесенными в 2011 году), стал правовой основой для развития децентрализованной системы управления пастбищами на уровне сообществ и для развития животноводства в целом.

В соответствии с законом «О пастбищах» ответственность за управление пастбищами была передана новым организациям пользователей на уровне сообществ, наряду с

отказом от существовавшей ранее фрагментарной системы государственной власти. Закон способствовал внедрению подхода на основе широкого участия, предусматривал также пространство для местной инициативы и отказ от концепции времен СССР об организации фермеров и скотоводов исключительно в директивном формате.

Организация объединений и пастбищных комитетов, а также создание ассоциации «Кыргыз Жайыты»

Наиболее ярким и эффективным результатом принятия закона можно считать создание официальных местных институтов, в частности, объединений пастбищепользователей и их исполнительных органов — пастбищных комитетов (ПК). Их отличает близость к населению, что способствует вовлечению людей в процесс принятия решений. Кроме того, конфликты по поводу использования пастбищ по возможности смягчаются за счет применения подхода на основе более широкого участия, который приводит к более полному консенсусу по управлению пастбищами.

В течение двух этапов ПРЖР поддержка МФСР сыграла важную роль в разработке и организации обучения для ОП, ПК и подготовке планов сообществ по управлению пастбищами (ПСУП). Обучение и вклад МФСР в распространение информации о законе в сельских и скотоводческих сообществах способствовали укреплению общественных групп, ОП и ПК, что позволило им принять активное участие в обеспечении соблюдения закона и содействовать формированию чувства сопричастности в процессе управления пастбищами на уровне сообществ. В рамках ПРЖР I и II на национальном уровне было создано 454 ОП. За время реализации проекта пастбищепользователи добились значительного прогресса в улучшении состояния пастбищ, ремонте скотопрогонов, мостов и других объектов инфраструктуры. Они также приложили много усилий для решения других проблем, мешающих эффективному, рациональному и справедливому использованию пастбищных ресурсов.

СПРАВКА: ЧТО ТАКОЕ УПС?

Управление пастбищами на уровне сообществ — это процесс составления кадастра пастбищ и предоставления местным органам власти информации о почве, растительности и имеющейся инфраструктуре, карт с указанием границ и сервитутов, а также рекомендаций по кормовой продуктивности пастбищных участков. Это помогает сделать процессы планирования социально справедливыми и экологически устойчивыми. После составления карт местные органы власти периодически обновляют их в зависимости от спроса и кормовой продуктивности угодий, что позволяет более точно начислять земельный налог, совершенствовать планы управления и разрешать споры по землепользованию.

В соответствии с Законом 2009 года все пастбищепользователи должны сформировать ОП, которые избирают свои исполнительные органы, называемые ПК⁴. Эти органы наделены юридическими полномочиями по управлению пастбищепользованием, не зависящими от государственного административного контроля. В связи с этим ПК имеют ряд прав, в том числе:

1. разработка и реализация плана сообщества по управлению пастбищами и ежегодного плана использования пастбищ;
2. выдача пастбищных билетов и сбор платежей за использование пастбищ;
3. разрешение споров между пастбищепользователями; и
4. осуществление инвестиций в пастбищную инфраструктуру и ее содержание.

Также, как и при создании ОП на региональном уровне, была создана ассоциация пастбищепользователей на уровне страны и Национальная ассоциация пастбищепользователей Кыргызстана. Национальная ассоциация, «Кыргыз Жайыты», была юридически зарегистрирована как добровольное объединение юридических лиц в августе 2015 года по инициативе шести региональных ассоциаций ОП. Ассоциация насчитывает более 400 членов, в основном это ОП, а также 26 районных ассоциаций

⁴ Во избежание конфликтов и для упорядочения использования пастбищ правительство Кыргызстана ввело систему управления пастбищами на уровне сообществ как составную часть недавно принятого закона «О пастбищах». Другие ключевые элементы закона включают в себя следующее: i) передача полномочий по управлению пастбищами от областных и районных администраций местному самоуправлению на сельском уровне (т.е. *айыл окмоту* или сельской управе [АО]); ii) передача полномочий по управлению пастбищами от АО к ПК; iii) демаркация и юридическая регистрация границ пастбищ, которые должны находиться в ведении каждого ПК.

объединений пастбищепользователей (РАОП). Большинство этих РАОП и ОП были созданы после принятия Закона 2009 года. Эти учреждения ведут активную работу в следующих направлениях: i) оказание поддержки пользователям пастбищ и ОП; ii) координация работы с другими заинтересованными сторонами и государственными органами; iii) решение общих проблем ОП на районном уровне (восстановление дорог и мостов). Они проводят обучение, консультации и оказывают техническую поддержку каждому ОП, входящему в ассоциацию.

На первом созыве учредителей ассоциации был принят Устав ассоциации, в котором закреплены правовые положения, охватывающие многие виды деятельности. Устав направлен на поддержку достижения целей и выполнения задач «Кыргыз Жайыты», включая следующие виды деятельности:

- содействие эффективному управлению и использованию пастбищ, пастбищных ресурсов и инфраструктуры;
- содействие в наращивании потенциала ОП, РАОП и других заинтересованных лиц, состоящих в ассоциации;
- представление и защита прав и законных интересов членов ассоциации.

Среди заслуг ассоциации стоит отдельно отметить содействие продвижению и распространению ПСУП на национальном уровне.

СПРАВКА: ЧТО ТАКОЕ ОП И ПК?

ОП — это общественная организация, открытая для всех пастбищепользователей, которые являются местными жителями, держат скот или используют землю для других целей жизнеобеспечения. В каждом сельском муниципальном образовании имеется свое ОП, которое взаимодействует с соседними ОП. Плата за пользование пастбищами устанавливается каждым ОП в зависимости от потребностей сообщества и пастбищ.

ПК представляют мнение местных пользователей и используют подход на основе широкого участия. В связи с этим ПК проходят обучение по наращиванию потенциала, чтобы установить правила пастбищепользования в своих селах, например регламентировать время перехода с летних на зимние пастбища, плату за пользование пастбищами, использование удобрений и доступ к воде. Каждое сообщество разрабатывает план с учетом потребностей своих пастбищ и животноводов и информирует ОП о потребностях сообщества. ПК обладают не административными, а скорее общественно-управленческими полномочиями.

Планы сообществ по управлению пастбищами и их реализация

План сообщества по управлению пастбищами и развитию животноводства представляет собой основной документ по управлению пастбищами на уровне местного сообщества. ОП проходят обучение по разработке и реализации ПСУП, а также по поддержанию соответствующей инфраструктуры.

ПСУП — это подход, которым руководствуются пастбищепользователи (члены ОП, ПК и другие группы пастбищепользователей) при разработке планов действий по управлению пастбищами и животноводством. Этот подход объединяет заинтересованные стороны, включая тех, кто принимает участие на любом этапе управления пастбищами либо может способствовать или препятствовать реализации плана управления пастбищами. Для укрепления и поддержания системы управления пастбищами на уровне сообществ было разработано руководство пользователя.

«Наш ПК был создан в 2013 году, мы прошли много тренингов, научились разрабатывать совместные планы, определять цены на услуги. Цены утверждаются на общем сельском собрании. Все решения утверждаются местным комитетом».

Фокус-группа, Иссык-Кульская область, представитель ПК

ПСУП позволяет животноводам управлять своими землями и ресурсами, определять тип и количество необходимых кормов (сухих и (или) влажных), распределять средства и определять потребности как отдельного животновода, так и его сообщества. Это гибкий и динамичный подход к обеспечению устойчивой продуктивности, который, если он будет принят сообществами, позволит делиться решениями и распространять оптимальные практики производителей, обеспечивающие сохранение окружающей среды и смягчение последствий изменения климата.

Для того чтобы разработка ПСУП носила более инклюзивный характер, были приняты квоты на участие женщин. На сегодня, по имеющимся данным, 24% членов ПК составляют женщины⁵. Женщины вносят свой вклад в обсуждение проблем сельских сообществ не только с гендерной точки зрения, но и участвуя в решении задач, которые обычно выполняют мужчины. Это позволяет более точно учитывать потребности сообщества и повысить общую устойчивость и стабильность.

В ходе реализации ПРЖР Агентство развития и инвестирования сообществ Кыргызстана (АРИС) организовало обучение в отдаленных горных селах. В рамках ПРЖР I было проведено 338 тренингов, в которых приняли участие 8928 членов ОП. В рамках ПРЖР II АРИС провело более 1100 тренингов по управлению и мониторингу пастбищ, финансовым аспектам, здоровью животных и адаптации к изменению климата. В тренингах участвовало более 6000 человек, в том числе 565 женщин.

В результате реализации стратегий по наращиванию потенциала и проведения тренингов в сельских общинах ПСУП теперь часто создаются и реализуются самостоятельно. Это свидетельствует о возможности тиражирования планов при минимальных инвестициях после приобретения компетенций и обмена знаниями на уровне сообществ.

⁵ Отдел реализации сельскохозяйственных проектов (ОРСП) предоставил дополнительные данные: «В Кыргызской Республике насчитывается 454 ОП, исполнительным органом которых является пастбищный комитет. Общее количество членов пастбищных комитетов составляет 6810 человек, из них 1634, или 24%, — женщины. В настоящее время семь пастбищных комитетов возглавляют женщины».

Формально ПК действует независимо от вышестоящих государственных органов и имеет ряд официальных обязанностей, включая разрешение споров по поводу использования пастбищ.

В задачи комитетов также входит разработка и реализация планов использования пастбищ, мониторинг состояния пастбищ, выдача фермерам документов на право пользования землей, составление графиков платежей, сбор платежей и управление ими.

Платежи реинвестируются в содержание пастбищ и соответствующей инфраструктуры. Они называются «*пастбищными билетами*» и оплачиваются пастухами⁶. Цена устанавливается путем расчета вида и количества скота, которым владеют пастухи.

В документе собраны персональные данные пастуха: Ф.И.О., размер оплаты, место и указание площади пастбищ, кормовая продуктивность, вид и количество животных, выпас которых допускается, а также пространственно-временные характеристики их миграций и сезонного перегона на новые пастбища.

⁶ Комментарии ОРСП: «Норматив кормовой продуктивности пастбищ определяется постановлением правительства как одна единица скота (т.е. одна голова КРС или пять голов мелкого жвачного скота) на один гектар».

Голоса из полей:

ОТДЕЛ РЕАЛИЗАЦИИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ПРОЕКТОВ О ВЛИЯНИИ ПАСТБИЩНОГО БИЛЕТА И МЕХАНИЗМА ВЗИМАНИЯ ПЛАТЫ⁷

«Пастбищные билеты были введены в соответствии с законом «О пастбищах» 2009 года, а основные положения утверждены Постановлением Правительства № 316. При поддержке проекта «Сельскохозяйственные инвестиции и услуги» впервые было изготовлено 5000 пастбищных билетов, которые были распределены между жайыт комитетами⁸. В настоящее время централизованного производства пастбищных билетов не существует. Каждый жайыт комитет выдает их самостоятельно. Пастбищные билеты выдаются тем, кто использует пастбища в различных целях: для выпаса скота, пчеловодства, организации туристических зон [...]. Каждый, кто пользуется пастбищами, должен заплатить жайыт комитету за эту услугу.

До принятия Закона Кыргызской Республики «О пастбищах» размер платы за пользование пастбищами составлял около 8 млн сомов. В 2020 году он увеличился до 152 млн сомов [...]. Большая часть собранных средств используется жайыт комитетами для улучшения пастбищ и пастбищной инфраструктуры. В соответствии с Бюджетным кодексом Кыргызской Республики, одна треть средств поступает в местный бюджет, а две трети остаются в бюджете жайыт комитета. Система сбора денег и использования собранных средств для улучшения пастбищных ресурсов существует уже 13 лет и в целом успешна. [...] некоторые успешные айыл окмоту (сельские управы) реинвестируют средства, поступившие в их бюджет от жайыт комитетов, обратно в бюджет этих комитетов.

Бюджеты жайыт комитетов исполняются более чем на 90%. Жайыт комитеты разрабатывают два плана — годовой и пятилетний, которые утверждаются кенешем (парламентом), состоящим из местных депутатов. К этим планам прилагаются соответствующие бюджеты. График сбора средств за использование пастбищ определяется постановлениями правительства. У этого процесса есть отлаженный механизм в ассоциациях пастбищепользователей. В некоторых случаях эти средства поступают позже запланированного срока. Задержка поступления средств за использование пастбищ от пользователей объясняется рядом причин: недостаточная работа пастбищных комитетов с пользователями пастбищ, текучесть кадров в ПК, низкая заработная плата сотрудников ПК (председателя, инспектора, бухгалтера), низкая платежеспособность животноводов, сезонные колебания спроса на продукцию животноводства, влияющие на своевременность платежей за использование пастбищ. В некоторых жайыт комитетах, например в Барпы Сузакского района, Улахоле Тонского района, Добоу Нарынского района, Чолпоне Кочкорского района и Военно-Антоновском Сокулукского района, сбор средств проходит очень успешно, общий бюджет достигает 3 млн сомов».

⁷ Все комментарии, собранные в этом блоке, предоставлены ОРСП.

⁸ Термины «жайыт» и «жайит» используются для обозначения пастбищных комитетов. Оба термина являются общепотребительными, а их перевод может быть различным.

Этапы подготовки ПСУП

За весь период реализации в ПРЖР было задействовано 316 ОП. В ходе второго этапа ПРЖР II было разработано в общей сложности 189 ПСУП и планов по охране здоровья животных. К ним прилагались подробный бюджет, инвестиционные планы микропроектов и план развития животноводства.

ОП и ПК играют центральную роль в создании и распространении информации о пастбищах среди других заинтересованных сторон и пайщиков. ПСУП де-факто являются как оперативными инструментами для пастухов, так и продуктами управления знаниями. Они представляют собой результат консультативного процесса, предполагающего всестороннее взаимодействие между пастбищепользователями и членами сообщества, обладающими признанными полномочиями по управлению и принятию решений.

Международная земельная коалиция (МЗК) классифицирует эти планы сообществ по управлению и использованию пастбищ как инструменты, предоставляющие стратегическую информацию, такую как:

1. «карты с обозначением границ, состояния и качества пастбищ, участков, исключенных из использования, охраняемых территорий, мест выпаса скота, водопоев и других важных инфраструктурных объектов;
2. оптимальная нагрузка животных;
3. планы развития и реконструкции пастбищной инфраструктуры;
4. ежегодно обновляемые планы управления использованием пастбищ;
5. планы управления и использования пастбищ в других целях.

Среднесрочные планы использования и управления пастбищами включают в себя улучшение и восстановление земель и инвестиции на период до пяти лет»⁹.

В рамках этого процесса ОП необходимо взаимодействовать с различными заинтересованными сторонами, которые могут отличаться друг от друга по уровню компетенции и типу производимой информации.

⁹ МЗК, «Управление природными ресурсами на уровне сообществ в Кыргызстане. База данных МЗК о передовом опыте», с. 4.

Создание ПСУП представляет собой пошаговый процесс, состоящий из шести этапов:



Рисунок 1. Основные этапы разработки ПСУП

Ниже приведена пошаговая методология подготовки ПСУП для ОП и пастбищепользователей.

Детальное понимание каждого этапа разработки ПСУП позволяет тиражировать эту операционную модель в различных контекстах. Весь процесс от первого до шестого этапов длится в среднем 2–3 месяца, а окончательный результат утверждается на заседании совета директоров ОП (что занимает от 15 до 20 дней).

Этап 1. Выявление проблем и расстановка приоритетов

Какие субъекты участвуют в процессе? ПК, депутаты айыльного кенеша, пастбищепользователи, крупные и мелкие фермеры, женщины, пастухи и члены сообщества, использующие пастбища для других целей.

Кто начинает процесс? На данном этапе руководство ПК создает фокус-группу в каждом населенном пункте муниципального образования с участием заинтересованных сторон. К отдельным фокус-группам относятся: пастухи и фермеры, женщины, местные лидеры и сельские активисты.

Как распределяются обязанности? Участники фокус-групп выявляют проблемные вопросы в области управления и использования пастбищ, животноводства и пастбищной инфраструктуры. Каждая группа определяет приоритетность проблем и предлагает пути их решения. Руководство ПК фиксирует результаты работы фокус-групп.

Как начинается процесс? На общих собраниях сел (сельский сход) участники определяют, кто будет участвовать в фокус-группах, а также время и место проведения собрания.

Что происходит на практике? Каждая группа вносит проблемные вопросы в протоколы групповых собраний, при этом проблемы распределяются по приоритетам. Приоритетные проблемы каждой группы обсуждаются на сельских собраниях с членами сообщества. Список приоритетов составляется на уровне муниципального образования. На этом этапе также обсуждаются возможные пути решения проблем.

Использование данной методологии позволяет более глубоко изучить проблемы, с которыми сталкиваются отдельные члены местного сообщества.

В среднем одна фокус-группа занимает до 1,5 часа.

Этап 2. Оценка имеющихся данных, в том числе состояния пастбищ

Какие субъекты участвуют в процессе? Члены ПК, сотрудники айыл окмоту (исполнительного органа муниципального образования), государственные органы, ответственные за управление природными ресурсами.

Кто начинает процесс и как распределяются обязанности? ПК собирает информацию и использует статистические данные, имеющиеся на уровне муниципального образования. ПК также собирает данные о пастбищных площадях, используя методы мониторинга и оценки пастбищ для определения их емкости. Для сбора данных муниципальное образование использует специальную форму отчетности, которая соответствует национальным статистическим данным. ПК создает специальную группу по мониторингу состояния пастбищ (мониторинговая группа). Эта группа координирует пастбищные площади для ежегодного мониторинга и использует метод перекрестной оценки. Кроме того, ПК, если сочтет необходимым, может обратиться в Кыргызский научно-исследовательский институт животноводства и пастбищ с просьбой провести детальный научный анализ.

С чего начинается процесс? ПК собирает данные: количество скота, площадь и емкость пастбища, список пастухов и других членов, которые непосредственно посещают пастбища. ПК также создает специальную группу для наблюдения за состоянием пастбищ (мониторинговая группа).

Что происходит на практике? Ежегодно ПК совместно с ответственными лицами из айыл окмоту вручную проводит перепись сельскохозяйственных животных. ПК также определяет пастбищные площади для мониторинга и проводит ежегодный мониторинг и оценку, результаты которых заносятся в протокол оценки. Для мониторинга и оценки состояния пастбищ используется метод перекрестной оценки. Комитет также опирается на данные муниципального уровня, которые можно получить от муниципального образования и государственных органов. Эти данные хранятся в сельской управе в бумажном и цифровом виде. ПК имеет доступ к этим данным в любое время.

В рамках проектов, финансируемых МФСР и Всемирным банком, все члены ПК прошли обучение по мониторингу и оценке пастбищ с использованием метода перекрестной оценки. Этот метод предельно понятен, доступен и прост в использовании для членов ПК.

Учет поголовья скота проводится в основном в зимний период и занимает в среднем от 30 до 45 дней, в зависимости от количества скота в муниципальном образовании. Сбор данных о пастбищах занимает около часа на каждом участке мониторинга и оценки. В среднем на одной пастбищной площади находится 3–4 точки мониторинга.

Этап 3. Разработка ПСУП советом ОП и выбор соответствующих микропроектов

Какие субъекты участвуют в процессе? Члены и руководство ПК, депутаты айыльного кенеша, соответствующие сотрудники айыл окмоту и члены микропроектных групп.

Кто начинает процесс и как распределяются обязанности? Для разработки микропроекта руководство ПК позволяет самим членам сообщества сформировать микропроектную группу для решения приоритетных задач.

Что происходит на практике? Уполномоченные лица на уровне ПК анализируют собранные данные и заполняют соответствующий раздел плана. Подробное руководство по разработке ПСУП и форма типового плана утверждаются приказом Министерства сельского хозяйства и доводятся до сведения всех ОП. Микропроектная группа определяет план действий по решению выявленных проблем с учетом сметы расходов. Заполнение формы предложения по микропроекту или подготовка проектно-сметной документации осуществляется совместно с соответствующими государственными органами и техническими специалистами.

Все члены ПК прошли обучение по разработке ПСУП и подготовке плана управления в рамках реализуемых проектов.

Подготовка ПСУП занимает в среднем от 15 до 20 дней. Подготовка предложения по микропроекту занимает от 1 до 6 месяцев, в зависимости от сложности мероприятий, включенных в план управления (подготовка сложной проектно-сметной документации, особенно при строительстве инфраструктуры в труднодоступных горных районах). ПК и микропроектная группа, организованная членами сообщества, занимаются разработкой этой конкретной задачи совместно.

Этап 4. Ознакомление всех членов ОП с планом

Какие субъекты участвуют в процессе? Все привлеченные к процессу участники: ПК, члены сообщества, пастбищепользователи, пастухи, владельцы скота и фермеры (крупные и мелкие).

Кто начинает процесс? ПК совместно с главой айыл окмоту (сельской управы [АО]) определяет время и место проведения собраний на сельском уровне (каждое

муниципальное образование состоит из 1–20 сел. ПК присутствуют в 454 муниципальных образованиях).

Как распределяются обязанности, с чего начинается процесс и как реализация проходит на практике? На сельском собрании руководство ПК представляет результаты и приоритеты фокус-групп, кратко излагает план и мероприятия по решению проблем (микропроекты).

На этом этапе в ПСУП могут быть внесены коррективы с учетом рекомендаций и меняющихся приоритетов сельских жителей.

Встреча длится в среднем 1,5 часа, ее продолжительность зависит от количества сел в муниципальном образовании.

Некоторые ПК используют местные социальные сети (группы в WhatsApp) для распространения информации о ПСУП и других мероприятиях.

Этап 5. Утверждение плана сельской управой

Какие субъекты участвуют в процессе? ПК, АО, депутаты айильного кенеша.

Кто начинает процесс, как распределяются обязанности и с чего начинается процесс? На заседании айильного кенеша руководство ПК представляет ПСУП. План и мероприятия обсуждаются и при необходимости корректируются. Также на этом этапе обсуждается годовой бюджет ПК. Айильный кенеш утверждает ПСУП и годовой бюджет ОП.

Это регламентированный процесс утверждения ПСУП, на подготовку, рассмотрение и окончательное утверждение которого уходит до 5–6 дней.

Этап 6. Обмен информацией о плане и его реализации, анализ результатов

Какие субъекты участвуют в процессе? ПК, АО, пастбищепользователи, пастухи, другие ОП, государственные органы и другие заинтересованные стороны.

Кто начинает процесс? ПК приступает к реализации ПСУП в соответствии с графиком реализации.

Как распределяются обязанности и как начинается процесс? ПК предоставляет пастбищные участки в соответствии с утвержденным тарифом за пользование пастбищами (плата за пользование пастбищами) и выдает пастбищный билет.

Каждый пастбищепользователь, фермер или пастух обращается в ПК с просьбой выделить ему участок для выпаса скота или для других целей. ПК рассматривает заявку и предоставляет график выпаса с указанием пастбищных площадей в зависимости от количества скота (в эквиваленте животной единицы).

Совместно с другими заинтересованными сторонами и государственными органами ПК осуществляет мониторинг выполнения ПСУП. Для этого проводится подсчет фактического количества скота на пастбище с целью предотвращения перевыпаса и превышения количества скота над количеством, указанным в пастбищном билете.

Многие отдаленные летние пастбища находятся в совместном пользовании нескольких ОП. Чтобы скоординировать действия, ПСУП делится планом с районными департаментами аграрного развития, РАОП и другими ОП, которые используют те же летние пастбища. Взаимодействие происходит в формате круглых столов, семинаров, совместных посещений пастбищ с целью оптимального распределения пастбищных площадей для совместного использования.

Реализация ПСУП охватывает весь период кормления сельскохозяйственных животных на пастбищных участках и осуществляется в соответствии с графиком, предусмотренным планом управления.



Сделанные выводы

Из результатов, полученных в ходе реализации данной модели, можно сделать ряд выводов. На управление пастбищами в сообществах повлияли различные инновации и стратегии, принятые в рамках проекта, а его совершенствование не только значительно восстановило пастбища и сообщества, но и послужило примером для скотоводческого сектора во всей Центральной Азии.

Последствия и выводы для институтов, гражданского общества и сельских сообществ сгруппированы по следующим разделам: а) политика и устойчивость управления пастбищами сообществ; б) социальное воздействие; в) инновации и технологии; г) здоровье человека и животных; д) смягчение последствий изменения климата и экологические аспекты.

А. Политика и устойчивость управления пастбищами сообществ

Успех модели управления пастбищами под руководством ОП обусловлен твердым намерением правительства децентрализовать управление пастбищами. Децентрализация лежит в основе реформы законодательства о пастбищах, проводимой с 2009 года, и привела к радикальным изменениям в агропастбищных системах страны за последние десятилетия. В значительной степени эти изменения стали результатом принятия законодательства, в соответствии с которым полномочия и ответственность за управление общими агропастбищными ресурсами были переданы ассоциациям пастбищепользователей на уровне сообществ. Хотя реформа была реализована не так, как изначально планировалось в директивных органах, тем не менее политическая воля проложила путь к переменам, заложив основы демократического процесса утверждения правил землепользования. ПРЖР оказал влияние на политику управления государственными пастбищными ресурсами.

Политическая поддержка, оказанная правительству международными агентствами развития и НПО, сыграла важную роль в дальнейшей разработке законов, нормативных актов и правовых руководств. В рамках «преобразовательных правовых реформ в Кыргызстане МФСР совместно со Всемирным банком и Швейцарским агентством по развитию и сотрудничеству реализовал проект «Сельскохозяйственные инвестиции и услуги» (ПСИУ) (2008–2014 годы). Одним из основных компонентов проекта была поддержка реализации закона «О пастбищах» 2009 года. ПСИУ ставил своей целью улучшение институциональной и инфраструктурной среды для фермеров и скотоводов с особым акцентом на животноводческий сектор. Особый компонент проекта был нацелен на развитие комплексного, справедливого, социально и экологически устойчивого использования пастбищ и управления ими путем передачи ответственности местным субъектам и применения подхода, основанного на участии местных сообществ»¹⁰.

Вклад МФСР был направлен на обеспечение справедливого и равного доступа к пастбищам для бедных слоев населения и других пользователей, гендерной нейтральности и устойчивого использования природных ресурсов. Политика

¹⁰ Jepsen F., Rota A., Liversage H. and Hubert Chartier ML, "Legal reform, governance and natural resource management: the Kyrgyz pasture reform" [«Правовая реформа, государственное управление и управление природными ресурсами: пастбищная реформа в Кыргызстане»], *Journal of Law and Rural Development Land Governance*, с. 46.

управления пастбищами легла в основу разработки других стратегических документов правительства Кыргызстана в области сельского хозяйства, касающихся таких вопросов, как идентификация животных, ветеринарная поддержка владельцев скота и содействие диалогу по вопросам управления лесами. Институциональные рамки, созданные законом «О пастбищах», принятым в 2009 году (с изменениями и дополнениями, внесенными в 2011 году), стали настоящим новшеством в регионе Центральной Азии, так как управление пастбищными ресурсами было передано местным сообществам. Привлечение местных институтов позволило расширить базовую единицу управления пастбищами с индивидуального до общинного масштаба, что внесло реальный вклад в обеспечение устойчивости пастбищ. Такой подход на основе широкого участия в сочетании с информационными кампаниями по улучшению управления пастбищами позволил завоевать лояльность и поддержку пастбищепользователей и в еще большей степени укрепить процесс реформ. Кроме того, в отчете о завершении проекта ПРЖР II по результатам институциональной оценки¹¹ отмечается, что «большинство ОП (98%) работают вполне удовлетворительно, а сбор платы за пастбища составляет более 90%. Развитие ОП в период реализации проекта и повышение их потенциала в части управления организациями, осуществления и поддержки проектов, а также сбора платы является убедительным доказательством устойчивости после завершения проекта. ОП/ПК находятся в хорошем положении для обновления своих ПСУП и годовых планов, а также для поддержания инфраструктуры и оборудования, предоставленных в рамках проекта».

В. Социальное воздействие

Вовлечение сообществ в процесс реформ на основе всеобъемлющего подхода было необходимо для принятия реформ на национальном уровне.

¹¹ IFAD, Kyrgyzstan Livestock and Market Development Programme Project Completion Report, main report and appendices [МФСР, Программа развития животноводства и рынка в Кыргызстане, Отчет о завершении проекта, основной отчет и приложения], с. 36.

Предполагалось, что новый закон «О пастбищах» создаст систему управления пастбищами, инициируемую сообществами и осуществляемую ими. Даже если существующая система управления под руководством ОП не отражает эту точку зрения в полной мере, нет сомнений в том, что ОП взяли на себя ответственность за систему управления и укрепляют собственные практики и внутренние правила, определенные сообществами, в интересах местных заинтересованных сторон.

Способы социальной мобилизации, использованные ПК и ОП, способствовали созданию и поддержке ОП, которые были официально выявлены в общественных институтах, с отделениями в зданиях местных органов власти.

Наращивание потенциала имело решающее значение для повышения ответственности и интеграции новых навыков; было проведено более 1110 тренингов по мониторингу и управлению пастбищами и адаптации к изменению климата для более чем 6000 участников, 565 из которых были женщинами.

В целом инклюзивный подход к социальной мобилизации позволил повысить роль женщин в принятии решений. Это было достигнуто благодаря их активному участию в консультациях по разработке ПСУП и в обучении навыкам лидерства. Трехкратное увеличение квоты женщин в ПК, зарегистрированное в период с 2016 по 2020 год, в результате введения минимальной 30-процентной квоты для женщин подтверждает, что проект добился значительных успехов в области гендерной политики. Это также устанавливается в Отчете об оценке воздействия за 2020 год, подтверждающем, что благодаря проекту увеличилось представительство женщин в ПК и их участие в животноводстве (скотоводстве), как самостоятельно, так и совместно с мужчинами. Отчет также показал, что проект не привел к увеличению участия женщин в других аспектах принятия решений¹².

Расширение гендерных прав и возможностей требует дополнительного внимания. Проект «Доступ к рынкам», осуществляемый в настоящее время при финансовой поддержке МФСР, закладывает основу для глубоких социальных изменений в

¹² IFAD, Kyrgyzstan Livestock and Market Development Programme II, Project Completion Report, main report and appendices [МФСР, Программа развития животноводства и рынка в Кыргызстане II, Отчет о завершении проекта, основной отчет и приложения], с. 24, п. 168: выражение мнений и принятие решений.

некоторых сельских сообществах страны с помощью Системы изучения и определения гендерно чувствительных действий и тренинга «Обучение инновациям в бизнесе».

С. Технические инновации

Кыргызский научно-исследовательский институт животноводства и пастбищ совместно с ОП разработали инструмент оценки пастбищ. С помощью мобильной системы оповещения фермеры получают доступ к пастбищам, определяют их состояние и принимают обоснованные решения по управлению ими.

Оцифрованные и очерченные участки пастбищ были закодированы и геолокализованы в Google Earth. Этот процесс позволил создать базовые кадастры пастбищных участков, растительности и поголовья скота. Цифровизация дает возможность отслеживать изменения, происходящие в результате более эффективного выпаса скота в течение года. Она также позволяет владельцам скота и пастухам участвовать в управлении пастбищами, планировании и обмене мнениями. Кроме того, благодаря цифровизации удалось повысить эффективность использования ограниченных пастбищных ресурсов с учетом реальной кормовой продуктивности отдельных участков пастбищ. Карты состояния пастбищ, разработанные кластером «Устойчивость к изменению климата» в рамках Инициативы наблюдения Земли для достижения целей в области устойчивого развития, — партнерской программы Европейского космического агентства и МФСР, а также проекта, поддержанного Агентством международного сотрудничества Германии, — представляют собой эффективный инструмент для интеграции пастбищных систем в планы управления пастбищами; они могут использоваться при стратегическом планировании мер по снижению мобильности скота и сезонной активности пастухов. Это также эффективный инструмент для анализа потребностей в природных ресурсах, связанных с пастбищной деятельностью, таких как эффективное управление водными ресурсами.

«...Мы используем отдаленные пастбища уже второй год. Раньше мы вообще не ходили на отдаленные пастбища, из-за этого деградировали ближние и средние пастбища. Внутренним пастбищам нужно несколько лет отдыхать, чтобы восстановиться».

Дискуссия с лидерами местных сообществ в фокус-группах, Нарынская область

Цифровизация информации о пастбищах способствует внедрению и мониторингу УПС. В рамках ПРЖР процесс определения границ пастбищ начался с оцифровки картографического материала в Нарынском, Джети-Огузском, Ак-Талинском и Ат-Башинском районах. Полностью оцифрованный картографический материал теперь доступен для ПК. Обновленные данные сегодня можно загружать на веб-платформу. Система раннего оповещения и мобильное приложение получают информацию из гидрометеорологического центра в автоматическом режиме. В настоящее время различные министерства обмениваются картами и информацией, что способствует накоплению знаний на местном институциональном уровне.

D. Здоровье человека и животных

Приватизация и модернизация ветеринарных служб стала значительным достижением в масштабах страны. Частные ветеринары, осуществляющие обязательные государственные программы вакцинации и борьбы с болезнями, начали играть решающую роль в оздоровлении животных и повышении эффективности животноводства. Эта смешанная модель позволила добиться значительных улучшений в состоянии здоровья человека и животных, особенно в отношении таких зоонозных заболеваний, как бруцеллез и эхинококкоз.

Кампании по вакцинации и селекционные программы были введены в начале совместных инвестиций МФСР и Всемирного банка в середине 1990-х годов. Сегодня, в рамках реализуемого проекта «Обеспечение доступа к рынкам», МФСР способствует постепенному переходу вакцинации под контроль самих животноводов.

В рамках ПРЖР постепенно улучшалось здоровье скота, что привело к снижению уровня его смертности. Вначале это привело к увеличению поголовья скота, что повлекло за собой перевыпас и неорганизованное управление пастбищами. Этот аспект

по-прежнему требует внимания со стороны правительства и партнеров по развитию. Тем не менее увеличение поголовья скота на 50% и получаемый в результате этого доход привели к снижению уровня бедности на 25 процентных пунктов¹³.

Постепенная разработка ПСУП в ходе реализации ПРЖР I и II естественным образом способствовала взаимодействию между ОП по вопросам количества и типов пасущихся животных, результатом чего стало более эффективное управление пастбищами. Кроме того, поскольку из-за более высокой выживаемости теперь требуется меньшее количество животных, ожидается, что перевыпас уменьшится, что повлияет как на пастбища, так и на выбросы парниковых газов (ПГ). Принцип «чем меньше, тем лучше» естественным образом уменьшает споры между животноводами.

Ветеринары — неотъемлемая часть животноводческого сообщества, и партнерство местных учреждений с частными службами, безусловно, стало важной отправной точкой в развитии более взаимосвязанной системы здравоохранения. Потребность в частных ветеринарных услугах растет в сельских районах с ОП и ПК, поскольку местные ветеринары приближаются к пенсионному возрасту. Учреждения сотрудничают с частной ветеринарной системой, которая стремится удовлетворить потребность в обслуживании животных в сельской местности, поскольку местные ветеринары уходят на пенсию.

Е. Меры и инструменты по снижению воздействия на климат и окружающую среду

Важно проанализировать, каким образом все вышеперечисленные элементы влияют на окружающую среду, в частности на выбросы ПГ / CO₂. Три следующих взаимосвязанных аспекта являются ключевыми для обеспечения устойчивого воздействия животноводства и управления пастбищами на окружающую среду:

1. Улучшение управления пастбищами способствует компенсации выбросов углекислого газа. Эффективные методы улучшения состояния пастбищ — это ротационный выпас на сезонных пастбищах, «отдых» пастбищ, управление ростом стада и защита источников воды.

¹³ Там же, с. 11.

2. Здоровые животные вносят положительный вклад в производство мяса и молока. Здоровые животные живут дольше и остаются продуктивными в течение более длительного периода. Это прямой результат ветеринарной помощи и кампаний по вакцинации, финансируемых в рамках ПРЖР. Когда животные более здоровы и продуктивны, пастухи стремятся к сокращению поголовья, что оказывает прямое воздействие на пастбища.
3. Здоровье животных также является результатом более высокого качества корма. Производство высококачественных кормов на местах может снизить уровень выбросов ПГ. В целом рекомендуется заменять низкокачественное сено более питательными кормами, такими как отходы от производства сахарной свеклы и кукурузный силос. Целесообразность использования последнего еще предстоит проверить в условиях Кыргызстана.

Борьба с кустарниками также важна для управления пастбищами. МФСР профинансировал исследование, проведенное совместно с Кыргызским научно-исследовательским институтом животноводства и пастбищ, с целью проверки оптимальных методов борьбы с караганой (*Caragana arborescens*), инвазивным растением, снижающим продуктивность пастбищ. Животные не едят карагану, а низкое качество пастбищ означает уменьшение количества кормов, что напрямую влияет на здоровье животных.

МФСР оказал финансовую поддержку исследованиям Кыргызского научно-исследовательского института животноводства и пастбищ по уничтожению караганы. Использование химикатов запрещено Академией наук Кыргызстана из-за воздействия на окружающую среду, и предпочтение отдается механическим методам уничтожения караганы.

Производство качественных кормов имеет важное значение для решения проблемы выбросов ПГ, поскольку более качественные корма приводят к оздоровлению животных, что, в свою очередь, снижает необходимость содержания слишком больших стад. Более питательные выращиваемые на местах сельхозкультуры, в отличие от сена или импортных кормов, позволяют снизить выбросы метана (CH₄) в результате ферментации в кишечнике.

Для того чтобы увеличить производство кормов и обеспечить достаточные запасы на зиму, фермеры-члены ОП определили наиболее подходящие для выращивания сорта

кормовых культур. В выборку вошли ячмень (*Hordeum vulgare*), люцерна (*Medicago sativa* spp.) и эспарцет (*Onobrychis viciifolia*). Эта работа осуществлялась на базе технического сотрудничества между ОП и Национальной федерацией общественных семенных фондов. Благодаря поддержке Федерации в Баткенской, Джалал-Абадской и Ошской областях было создано более 90 общественных семенных фондов. В районах ПК по всей стране была создана система распределения этих фондов между фермерами.



Пути дальнейшего развития

Модель управления пастбищами на уровне сообществ продемонстрировала успех в разрешении конфликтной ситуации с использованием пастбищ в Кыргызстане. Эта модель в стране постоянно совершенствуется и укрепляется. Достоинство этой модели как передового опыта в том, что ее можно экспортировать и внедрить в аналогичных условиях в других странах, так как она является мирным и устойчивым решением проблемы управления пастбищами для заинтересованных сторон в животноводстве. Две государственные организации, участвующие в этом процессе, — ОРСП и АРИС — намерены и дальше продвигать эту практику, чтобы она способствовала достижению первоначальной цели, поставленной правительством в законе «О пастбищах» 2009 года.

Оперативность правительства Кыргызстана в поиске решения проблемы пробелов в законодательстве, оставшейся после принятия закона «О пастбищах» в 2009 году, в сочетании с быстрым внедрением первого ПСУП субъектами пастбищного хозяйства,

такими как «Кыргыз Жайыты», оказалась выигрышной формулой для создания основы для принятия ПСУП на национальном уровне.

Более того, управление пастбищами на уровне сообществ в целом заложило основу для глубоких социальных изменений, с общим сдвигом в сторону более инклюзивного сельского и скотоводческого общества. Процесс разработки ПСУП по-прежнему осуществляется под руководством сообществ; это способствует формированию чувства сопричастности и лучшей адаптации планов к потребностям сообществ. В планах были вновь использованы традиционные подходы к управлению, первоначально представленные ассоциацией «Кыргыз Жайыты», и, возможно, именно они стали ключевым элементом масштабного успеха ПСУП.

Успешная модель управления пастбищами с помощью ОП является хорошим практическим примером, имеющим большой потенциал для повторения в других странах с аналогичными условиями и ограничениями, включая соседние с Кыргызстаном государства в Центральной Азии и Кавказском регионе, а также в Восточной Африке. ОП постепенно становятся независимыми от внешнего финансирования, однако многие из них все еще нуждаются в помощи для расширения масштабов обслуживания сообществ. Меры по обеспечению долгосрочной устойчивости и созданию более сложных планов управления пастбищами, по которым будет отслеживаться перемещение скота между территориями, управляемыми государственными лесными фондами и ОП, получают дальнейшее развитие в рамках финансируемого МФСР проекта «Устойчивые региональные пастушеские сообщества».

Библиография

Abdiev A., Belenguer-Plomer M.A., Doménech C., Eralieva M., Mundy O., IFAD, “**Technical Note on Pasture Condition Maps in Kyrgyzstan**”, July 2021, pp. 2-4 [МФСР, «Техническая записка в отношении карт о состоянии пастбищ в Кыргызстане», июль 2021 г., сс. 2-4]

<https://www.ifad.org/en/web/knowledge/-/pasture-condition-maps-in-kyrgyzstan>

Constituteproject.org “**Kyrgyzstan's Constitution of 2010 with Amendments through 2016**” [«Конституция Кыргызской Республики 2010 года с изменениями до 2016 года»]

https://www.constituteproject.org/constitution/Kyrgyz_Republic_2016.pdf?lang=en

Dörre, A. “**Promises and realities of community-based pasture management approaches: Observations from Kyrgyzstan.**” [«Перспективы и реалии подходов к управлению пастбищами на уровне сообществ: наблюдения из Кыргызстана».] Pastoralism 5, 15 (2015).

<https://doi.org/10.1186/s13570-015-0035-8>

<https://pastoralismjournal.springeropen.com/articles/10.1186/s13570-015-0035-8#citeas>

Dorre, A. and Ulan Kasymov, “**User-Based Pasture Management in Kyrgyzstan: Achievements, Challenges, and Trends**”, Conference Paper to the Conference: XXIV International Grassland Congress / XI International Rangeland Congress, Nairobi, Kenya, 2021 [«Управление пастбищами на уровне пользователей в Кыргызстане: достижения, проблемы и тенденции», доклад, представленный на XXIV Международном конгрессе луговодства / XI Международном конгрессе по пастбищным угодьям, Найроби, Кения, 2021 г.]

[https://www.researchgate.net/publication/356988330_User-](https://www.researchgate.net/publication/356988330_User-Based_Pasture_Management_in_Kyrgyzstan_Achievements_Challenges_and_Trends_Challenges_and_Trends)

[Based Pasture Management in Kyrgyzstan Achievements Challenges and Trends Challenges and Trends](https://www.researchgate.net/publication/356988330_User-Based_Pasture_Management_in_Kyrgyzstan_Achievements_Challenges_and_Trends_Challenges_and_Trends)

FAO, “**Kyrgyzstan treats its pastures as ‘national treasure’**”, Bishkek – Kyrgyzstan, 2015 [ФАО, «Кыргызстан относится к своим пастбищам как к “национальному достоянию”», Бишкек – Кыргызстан, 2015 г.]

[https://www.fao.org/europe/news/detail-](https://www.fao.org/europe/news/detail-news/en/c/308275/#:~:text=In%202009%2C%20the%20Pastures%20Law,be%20shifted%20to%20private%20ownership.)

[news/en/c/308275/#:~:text=In%202009%2C%20the%20Pastures%20Law,be%20shifted%20to%20private%20ownership.](https://www.fao.org/europe/news/detail-news/en/c/308275/#:~:text=In%202009%2C%20the%20Pastures%20Law,be%20shifted%20to%20private%20ownership.)

ФАО и МФСР. 2022. GeoTech4Tenure – “**Technical guide on combining geospatial technology and participatory methods for securing tenure rights.**” [«Техническое руководство по сочетанию геопространственных технологий и методов участия для обеспечения прав землепользования»] Рим, ФАО.

<https://doi.org/10.4060/cc1076en>

Jepsen F., Rota A., Liversage H. and Hubert Chartier ML, “**Legal reform, governance and natural resource management: the Kyrgyz pasture reform**” [«Правовая реформа, государственное управление и управление природными ресурсами: пастбищная реформа в Кыргызстане»], Journal of Law and Rural Development Land Governance, выпуск 1, февраль 2017 г., сс. 43-48

Lemus R. and Peavey T. **“Strategic Points for Developing a Grazing Management Plan”**, Volume 13, Issue 8, 2021 [«Стратегические положения разработки плана управления пастбищными ресурсами», том 13, выпуск 8, 2021 г.]

<http://extension.msstate.edu/newsletters/forage-news/2020/strategic-points-for-developing-grazing-management-plan>

Ozkan S., Mottet A., Mundy O., FAO and IFAD, **“Technical note - Low carbon livestock development in Kyrgyzstan: Quantifying the future impact of the Regional Resilient Pastoral communities Project on greenhouse gas emissions”**, 2021 pp. 3-9 [«Техническая записка – развитие низкоуглеродного животноводства в Кыргызстане: количественная оценка будущего воздействия проекта «Устойчивые региональные пастушеские сообщества» на выбросы парниковых газов», 2021 г., сс. 3-9.]

<https://www.ifad.org/en/web/knowledge/-/low-carbon-livestock-development-in-kyrgyzstan>

IFAD, **“Indigenous peoples’ collective rights to lands, territories and natural resources. Lessons from IFAD-supported projects”**, 2018, p. 7 [МФСР, «Коллективные права коренных народов на земли, территории и природные ресурсы. Уроки опыта проектов, осуществленных при поддержке МФСР», 2018 г., с. 7]

<https://www.ifad.org/en/web/knowledge/-/publication/indigenous-peoples-collective-rights-to-lands-territories-and-natural-resources>

IFAD, **“Kyrgyzstan Livestock and Market Development Programme Project Completion Report Main report and appendices”** [МФСР, Программа развития животноводства и рынка в Кыргызстане, Отчет о завершении проекта, основной отчет и приложения], 2020, отчет № 5387-KG

https://www.ifad.org/documents/38711624/40049138/LMDPII%20_%20PDR%20%20_0000-304-632.pdf/13af623b-51eb-47e7-a48f-51e5e2d660a2?1517974723308

IFAD, **“Kyrgyz Republic Country Strategic Opportunities Programme 2018-2020”**, 2018 [МФСР, «Программа стратегических возможностей Кыргызской Республики на 2018-2020 годы», 2018 г.]

<https://www.ifad.org/en/-/document/country-strategic-opportunities-programme-2018-2022>

ILC, **“Community Based Natural Resource Management in Kyrgyzstan. ILC’S Database of Good Practices”** [МЗК, «Управление природными ресурсами на уровне сообществ в Кыргызстане. База данных МЗК о передовом опыте»].

https://d3o3cb4w253x5q.cloudfront.net/media/documents/ilc_case_study_0125_kyrgyzstan_en.pdf

Mestre I., **“Community-Based Pasture Management in Kyrgyzstan. What impacts on the resilience of local communities?”**, International Conference on Research for Development (ICRD 2017), Sep 2017, Berne, Switzerland [«Управление пастбищами на уровне сообществ в Кыргызстане. Что влияет на устойчивость местных сообществ?», Международная конференция по исследованиям в области развития (ICRD 2017), сентябрь 2017 г., Берн, Швейцария].

<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01907299/document>

Ministry of Economy of the Kyrgyz Republic and GIZ, **“Analysis of livestock and pasture sub-sectors for the NDC revision in Kyrgyzstan”**, June 2021 [Министерство экономики Кыргызской Республики и GIZ, «Анализ подсекторов животноводства и пастбищ для пересмотра ОНУВ в Кыргызстане», июнь 2021 г.]

<https://www.ifad.org/documents/38714170/43753590/livestock-kyrgyzstan-report.pdf/d8e61fd2-3f79-6617-6e42-557b6b1bebaa?t=1632306045700>

Rabazanahary A., Gerli B., IFAD, **“TOOLS AND GUIDELINES, HOW TO DO NOTE [МФСР, ИНСТРУМЕНТЫ И РУКОВОДСТВА, ПРАКТИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ]**

How to do note: Integrating the Gender Action Learning System (GALS) in IFAD operations”, 2022 [«Практические указания: интеграция Системы изучения и определения гендерно чувствительных действий (GALS) в деятельность МФСР», 2022 г.]

<https://www.ifad.org/en/web/knowledge/-/how-to-do-note-integrating-the-gender-action-learning-system-in-ifad-operations>

Rakhmanova D., UNDP Program Manager: **“Political and Administrative Central Governance Programme”** Кыргызстан [Д. Рахманова, руководитель программы ПРООН: «Программа по политическому и административному управлению на центральном уровне» Кыргызстан]

<https://unece.org/fileadmin/DAM/hlm/prgm/cph/experts/kyrgyzstan/documents/UNDP.local.governance.pdf>

Scalise E., Undeland A., **“Kyrgyz Republic: Women and Community Pasture Management”** [«Кыргызская Республика: женщины и управление пастбищами на уровне сообществ»], Landesa TM and Resource Equity, август 2016 г.

<https://www.landesa.org/wp-content/uploads/2016-Best-Practices-Case-Kyrgyzstan.pdf>

Tagaev K., **“Assessment of community-based pasture management in mountains inner Tien Shan. A case study of Cholpon Aiyl Aimak in Naryn province Kyrgyz Republic”**, United Nations University Land Restoration Training Programme [final project], 2018 [Оценка управления пастбищами на уровне сообществ в горах Внутреннего Тянь-Шаня. Пример Чолпонского айыльного аймака Нарынской области Кыргызской Республики», Учебная программа Университета ООН по восстановлению земель [окончательный проект] 2018 г.]

<http://www.unulrt.is/static/fellows/document/tagaev2018.pdf>

World Bank, **“Pasture Management Improvement Project”** (P145162), Implementation Completion Report (ICR) Review”, 2019 [Всемирный банк, «Проект улучшения управления пастбищами» (P145162), Обзор отчета о завершении реализации (ICR), 2019 г.]

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/331561584107100782/pdf/Kyrgyz-Republic-Pasture-Management-Improvement-Project.pdf>



International Fund for Agricultural Development

Via Paolo di Dono, 44 - 00142 Rome, Italy

Tel: +39 06 54591 - Fax: +39 06 5043463

Email: ifad@ifad.org

www.ifad.org

 facebook.com/ifad

 instagram.com/ifadnews

 linkedin.com/company/ifad

 twitter.com/ifad

 youtube.com/user/ifadTV