BioOne COMPLETE

Повышение устойчивости в использовании пастбищных земель в Кыргызстане

Author: Креветт (Wibke Crewett), Вибке

Source: Mountain Research and Development, 32(3RU)

Published By: International Mountain Society

URL: https://doi.org/10.1659/MRD-JOURNAL-D-11-00128.1ru

BioOne Complete (complete.BioOne.org) is a full-text database of 200 subscribed and open-access titles in the biological, ecological, and environmental sciences published by nonprofit societies, associations, museums, institutions, and presses.

Your use of this PDF, the BioOne Complete website, and all posted and associated content indicates your acceptance of BioOne's Terms of Use, available at www.bioone.org/terms-of-use.

Usage of BioOne Complete content is strictly limited to personal, educational, and non - commercial use. Commercial inquiries or rights and permissions requests should be directed to the individual publisher as copyright holder.

BioOne sees sustainable scholarly publishing as an inherently collaborative enterprise connecting authors, nonprofit publishers, academic institutions, research libraries, and research funders in the common goal of maximizing access to critical research.

Downloaded From: https://complete.bioone.org/journals/Mountain-Research-and-Development on 20 Apr 2024
Terms of Use: https://complete.bioone.org/terms-of-use

Mountain Research and Development (MRD)
Международный рецензируемый журнал открытого доступа,
издаваемый Международным горным обществом
www.mrd-journal.org

Повышение устойчивости в использовании пастбищных земель в Кыргызстане

Воздействие реформ в управлении пастбищными землями на миграцию скота

Вибке Креветт (Wibke Crewett)
wibke_crewett@web.de
Division of Resource Economics, Humboldt-University Berlin, Unter den Linden 6, D-10099 Berlin, Germany; and Institute of Socio-Economics, Leibniz-Center for Agricultural Landscape Research, Eberswalder Straße 84, D-15374 Müncheberg, Germany

Данная статья размещается в открытом доступе: при использовании, пожалуйста, указывайте ссылку на полный источник и на автора.

Эта статья представляет результаты качественного ситуационного исследования по практике управления пастбищами в Нарынской области Кыргызстана. В статье исследуются отношения между изменениями в пастбищном законодательстве и мобильности пастухов. В статье описывается исследование результатов реформы пастбищного законодательства 2002 г., которое ввело в оборот практику договоров на аренду пастбищных земель. В частности, в статье дается анализ последствий распределения административных функций в части обеспечения мобильности скота. Вопреки тому, что показывается в других исследованиях, результаты исследования свидетельствуют о том, что в данном исследования, муниципальные, административные барьеры не были основной причиной отказа от сезонной миграции. На основе этого открытия, результаты исследования указывают на то, что вторая реформа, которая началась в 2009 году и заменила предыдущие административные положения на общинный подход к управлению пастбищными ресурсами, не обязательно приведет к улучшению устойчивости пастбищных ресурсов и повышению мобильности скота. Автор указывает на важность разработки эффективных местных механизмов принуждения к сезонной миграции.

Ключевые слова: *реформа госуправления; пастбища; Нарын; Кыргызстан; Центральная Азия.*

Рецензия: *май 2012 г.* ***Принято:*** *июнь 2012 г.*

Введение

Аграрно-пастбищное животноводство является ключевой сельскохозяйственной деятельностью в Кыргызстане (41 ° 00 ‘с.ш., 75 ° 00’ в.д.). Средняя высота 2750 м н.у.м. (Fitzherbert в 2000 году: 2.2) и наличие около 9,1 млн. га естественных пастбищ делает отгонное животноводство самым важным источником животноводства в стране. За последние 50 лет процедуры и ответственность за распределение правами на пользование пастбищными землями претерпели значительные изменения. Как следствие, менялся характер миграции животноводов. До обретения независимости в 1991 году крупномасштабное производство скота осуществлялось колхозами и совхозами, которые организовывали ежегодные миграции скота. Местами зимнего выпаса были пастбища или убранные поля вблизи населенных пунктов в низинах. С мая по октябрь пастухи перемещались на летние пастбища, расположенные на высотах около 1500-2500 м над уровнем моря около (Farrington 2005) или выше (Fitzherbert 2000). На своем пути весной и летом скот проходил пастбища на промежуточных высотах. Миграция скота была обязательной и за этим строго следило руководство колхозов (Wenzel 2004). После обретения независимости в 1991 году колхозы и совхозы были распущены, и структура управления пастбищными землями претерпела принципиальные изменения.

В постсоветское время нормативные процедуры предоставления права пользования пастбищами значительно изменялись дважды. В 2002 была проведена реформа законодательства, в рамках которой ввели индивидуальные права на аренду пастбищ. Эта реформа была разработана под влиянием классической теории прав собственности (Demsetz 1967), в соответствии с которой ресурсы общего пользования находятся в режиме открытого доступа и, поэтому, подвержены неизбежной чрезмерной эксплуатации со стороны незаслуженных бенефициаров (*free riders*, Hardin 1968). В 2009 году новый закон ввел систему общинного управления природными ресурсами, в соответствии с которой доступ на пастбища должен был регулироваться местными группами пользователей. Эта реформа была основана на новой «политике консенсуса» (Mosse 1997; см. также Agrawal 2001; Pincus 2001; Blakie 2006), которая опирается на теории. о ресурсах, находящихся в общем пользовании группы пользователей (common-pool resources theory), разработанной под влиянием работ Wade (1988) и Ostrom (1990). Эта теория признает возможность создание устойчивого самоуправления общими ресурсами среди групп пользователей при условии выполнения

©2012 by the authors

Downloaded From: https://complete.bioone.org/journals/Mountain-Research-and-Development on 20 Apr 2024
Terms of Use: https://complete.bioone.org/terms-of-use

РИСУНОК 1 Место проведения ситуационного исследования. (Карта - Thomas Breu)

ряда конкретных условий, предотвращающих злоупотребление незаслуженными бенефициарами и обеспечивающими надлежащее участие сообщества (Ostrom 1990; Agrawal 2001; Dietz и др., 2003; Gruber 2010).

Дискуссия по вопросам миграции

Разные нормативно-правовые акты могут оказывать различное влияние на мобильность домохозяйств, ведущих аграрно-пастбищный животноводческий образ жизни. Пастбищное законодательство в Центральной Азии, принятое в постсоветский период, оказало различное воздействие на решения домохозяйств о миграции. Среди важных факторов исследователями было установлено следующее: местные условия – такие, как выпасная нагрузка, экономический статус домохозяйства (Kerven et al 2004; Farrington 2005; Robinson et al 2010; Steimann 2011; Steimann 2012), и местные административные практики (Benke 2005; Dörre 2012). Тем не менее, считается, что, как правило, постсоветские реформы пастбищного законодательства ограничили мобильность скота (Robinson et al 2003). В частности, использование приватизированных пастбищ рассматривается исследователями как препятствие к миграционным движениям, поскольку считается, что оно ведет к необратимому дроблению пастбищ, что не позволяет обеспечить нужную гибкость для мобильных пастухов (Robinson et al 2010). Этот аргумент также оказал влияние на дискуссию по поводу пастбищного законодательства в Кыргызстане.

В ходе дискуссий по второй пастбищной реформе в Кыргызстане, международные консультанты по вопросам госполитики и правительство Кыргызстана придерживались мнения, что реформа 2002 года воспрепятствовала установлению устойчивой практики использования пастбищных ресурсов. С момента обретения независимости отмечается сокращение в количестве и диапазоне сезонных перемещений скота, а чрезмерная нагрузка на пастбища, расположенные вблизи сел и недоиспользование пастбищ, расположенных на большем расстоянии от населенных пунктов (Schillhorn van Veen 1995; Fitzherbert 2000; Wenzel 2004; Всемирный банк 2004a). По официальным данным Министерства сельского и водного хозяйства и перерабатывающей промышленности, это привело к вызывающей опасения ситуации на пастбищах: серьезная деградация была зарегистрирована на 25% всех пастбищ (Минсельводхоз и др. 2008: 9). Данные Госрегистра за 2005-2006 показывают, что 27% пастбищ содержат большое количество несъедобных растений, 19% подвергнуто эрозии и 33% существенно деградировали (USAID 2007: 3)

Считается, что административные процедуры чрезмерно сложны и являются источником высоких транзакционных издержек для потенциальных арендаторов. Международные консультанты по политике и правительство определили в качестве «первопричины пробле-

Downloaded From: https://complete.bioone.org/journals/Mountain-Research-and-Development on 20 Apr 2024
Terms of Use: https://complete.bioone.org/terms-of-use

РИСУНОК 2 (A) Интенсивные пастбища вблизи села Акмуз и хребет Нарын-Тоо , сентябрь 2009 г.; (B) загон для овец и юрты на летнем пастбище. (Фото - Wibke Crewett)

Downloaded From: https://complete.bioone.org/journals/Mountain-Research-and-Development on 20 Apr 2024
Terms of Use: https://complete.bioone.org/terms-of-use

мы деградации» законодательство о пастбищах, а также раздробленный административный контроль за использованием пастбищ (Всемирный банк 2007a; МСВХиПП и др. 2008: 6, см. также Всемирный банк, 2007: 53). Малопригодные и длительные административные процедуры, отсутствие четкости в распределении административных полномочий и высокая стоимость аренды были указаны в качестве основных причин отказа от практики использования летних пастбищ (World Bank 2007: 61). Однако материалы данного ситуационного исследования не поддерживают эту точку зрения.

Эта статья имеет 2 цели: во-первых, она изучает влияние законодательства 2002 года об аренде пастбищ на решения о миграции. Во-вторых, на основе этого анализа, в статье описываются вероятные последствия для миграции реформы 2009 г., основанной на общинном управлении пастбищными ресурсами.

Методы ситуационного исследования и отбор места проведения исследования

В селе Акмуз Нарынской области было проведено пробное ситуационное исследование (Yin 1993) с целью оценки взаимосвязи между административной практикой, действующими правилами, регулирующими доступ на пастбища и мобильностью животноводов (рис. 1). Данный конкретный населенный пункт был выбран из 5 административно-территориальных единиц, в которых проводились фокус-группы и предварительные исследования в 2008 г. Две общины сосредоточны на продукции аграрно-пастбищного животноводства, при этом у них имеется доступ ко всем трем видам пастбищ (зимние, интенсивные и летние). Из этих общин было выбрано село Акмуз, поскольку его дальние летние пастбища расположены вдали от крупных автомагистралей что, как посчитали исследователи, влияет на решения о миграции (например, за счет сокращения перспектив получения побочных доходов от торговли), но при этом дороги, ведущие к отдаленным пастбищам находились в хорошем состоянии. Село Акмуз расположено на высоте примерно 2300 м над уровнем моря и располагается на севере горной части Кыргызстана. Для этого региона характерна большая высота над уровнем моря, отдаленное расположение и большое количество скота (Schuler et al 2004: 2-6). Одна треть всех пастбищных ресурсов Кыргызстана (30,4%) расположена в Нарынской области, а по причине малой численности населения, площадь пастбищных земель, приходящихся на одного животновода, составляет 44,86 га (Kulov 2007: 4) – самый высокий показатель в стране.

В состав пастбищных земель Акмуза входят 17 369 га присельных пастбищ и 39 710 га отдаленных пастбищ

Таблица 1. Данные ситуационного исследования. [a,b]

Численность населения в 2008 г.	Статданные
Всего жителей	3 504
Кол-во домохозяйств	740
Средний размер домохозяйства	4,9
Среднее количество скота в собственности (в головах на домохозяйство) в 2008 г	
Яки	2,3
КРС	3,2
МРС	15,0
Лошади	0,2
Сведения о пастбищных землях (га)	
Присельные	17 368
Интенсивные	н/д
Отдаленные	39 710

[a] н/д, нет данных.
[b] Источники: статистика местных госорганов за 2008 г., данные Госрегистра за 2009 г., собственные расчеты.

(рис. 2A, B). Из этой территории 89 га присельных пастбищ и 3 980 га отдаленных пастбищ официально сдавались в аренду в 2009 г. (по данным Атбашинского госрегистра и органа местного самоуправления за 2009 г.). Помимо этого, 2 147 га интенсивных пастбищ находились в аренде у Государственного агентства по лесному хозяйству и окружающей среде как часть гослесфонда. Данные фокус-групп и индивидуальных опросов указывают на высокую зависимость от животноводства, поскольку растениеводство – по причине неблагоприятных климатических условий, отсутствия сельхозтехники и разрушенной оросительной системы, является для данного села малоактуальными.

Мобильность скота в Акмузе осуществляется на основе тех же принципов ротационной миграции, которые уже описывались в отношении других животноводческих сообществ Кыргызстана (Farrington 2005; Schoch et al. 2010; Steimann 2011). В 2008 году в селе проживало 3504 жителей в 740 домашних хозяйствах, из которых 36% были официально классифицированы как малоимущие (табл. 1). Данный анализ проведен по триангулированным данным, полученным из анализа содержания стенограмм интервью и данных фокус-групп, документов, полученных от местных органов самоуправления и отделений Госрегистра и карт, предоставленных Госкартографией. В период с июня 2008 года по октябрь 2009 года было проведено 29 полу-структурированных интервью с владельцами скота (N = 25) и сотрудниками местного самоуправления, лесхоза и госрегистра (N = 4). Данные полу-структурированные интервью были направлены на выявление действующих правил, регулирующих использование пастбищных земель и доступ к ним в рамках законодательства от 2002 г., т.е. на выявление тех правил, которые «фактически использу-

Downloaded From: https://complete.bioone.org/journals/Mountain-Research-and-Development on 20 Apr 2024
Terms of Use: https://complete.bioone.org/terms-of-use

ются, чье исполнение фактически контролируется и чья реализация обеспечивается на практике при принятии решения индивидуумами о тех действиях, которые они предпринимают» (Ostrom 1990: 51). Интервью проводились автором и одновременно переводились на кыргызский язык. Стенограммы интервью прошли анализ с помощью количественного содержания с применением индуктивного и дедуктивного кодирования (Mayring 1993). Методикой анализа данных стал метод ступенчатого сопоставления ступенчатых постоянных(Glaser 1965, Strauss and Corbin 1998; подробное описание применяемого метода, см. Boeje 2002). Примеры назначения кодов в ходе аналитического процесса кодирования представлены в таблице 2.

Первый подход к пастбищной реформе: 1999–2009 гг.

В соответствии с Земельным кодексом (1999 г.) и Законом об управлении землями сельскохозяйственного назначения (2001 г.), пастбища являются собственностью государства в Кыргызской Республике. Передача пастбищ в аренду была разрешена в соответствии с Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 4 июня 2002 г. «Об утверждении Положения о порядке предоставления в аренду пастбищ». Данным постановлением был установлен новый порядок администрирования с подразделением пастбищ на несколько функциональных категорий. Зимние пастбища были классифицированы как присельные пастбища, весенние и осенние пастбища были классифицированы как пастбища интенсивного использования, а летние пастбища были классифицированы как отдаленные пастбища. Административный контроль за каждой категорией пастбищ был закреплен за различными государственными органами: присельные пастбища закреплялись за местными органами самоуправления, интенсивные пастбища – за районными администрациями, а отдаленные пастбища – за облгосадминистрациями. Кроме этого, значительная часть пастбищных земель попала под юрисдикцию Государственного агентства по охране окружающей среды и лесному хозяйству (Гослесхоз).

Действующие нормы использования пастбищ и регулирования доступа к ним, применяемые с 2002 г.

В части пастбищ в Кыргызстане общепринятая практика или правила работы регулярно отклоняются от официальных административных правил (Steimann 2011; Dörre 2012; Steimann 2012). Поэтому в следующем разделе представлены действующие нормы, регулирующие использование и доступ к пастбищ и их воздействие на решения по миграции. Анализ показывает, что административные барьеры не были основной причиной отказа от миграции на большие расстояния.

Фактически существовали два вида пастбищ, и для каждого вида действовал свой механизм регулирования доступа:

1. Интенсивно используемые зимние присельные пастбища, относительно близко расположенные осенне-весенние пастбища и относительно близко расположенные летние пастбища, для использования которых требовалось наличие формализованного договора аренды.
2. Менее активно используемые отдаленные летние пастбища и относительно отдаленные интенсивные пастбища для использования которых не требовалось наличие договора аренды.

На практике, наличие договора аренды, как правило, не было совершенно обязательным для использования пастбищ, поскольку не велась систематизированная работа по сбору арендной платы по всем пастбищам, особенно в части отдаленных пастбищ и не велась систематизированная работа по применению на практике установленных законодательством административных порядков. Поэтому пастухам не надо было выполнять комплексные бюрократические процедуры для получения доступа к пастбищам. Интенсивное использование пастбищ, расположенных вблизи сел, было предпочтительнее, чем миграция на отдаленные летние пастбища. Хотя на практике и существовали определенные различия, в целом животноводы в значительной степени предпочитали осуществлять выпас в летнее время как можно ближе к своему населенному пункту. Вместо сезонной дифференциации в выборе места для пастьбы многие скотоводы выбирали пастбища исходя из соображений близости к своему населенному пункту. Предписанные сроки миграции, устанавливаемые ежегодно местным органом самоуправления, не выполнялись на практике многими животноводами. В результате, многие из пастбищ, которые были летне-осенними пастбищами в советский период, стали местами летнего выпаса. Таким образом, возник большой спрос на присельные пастбища. Большинство интенсивных пастбищ по отчетам использовалось в полной степени и животноводы полагали, что все интенсивные пастбища были сданы в аренду. Хотя зачастую маловостребованные пастбища можно было использовать и без какого-либо договора, доступ к высоковостребованным пастбищам зависел от наличия заключенного договора аренды.

Интерес к аренде пастбищ со временем увеличился. Хотя спрос на аренду пастбищ был очень низким в период сразу после проведения реформы, и только

Downloaded From: https://complete.bioone.org/journals/Mountain-Research-and-Development on 20 Apr 2024
Terms of Use: https://complete.bioone.org/terms-of-use

Таблица 2. Примеры кодирования стенограмм интервью.

Утверждение респондента	Категории кодификации
Цитата 1. «*В прошлом мы выгоняли наш скот на [летнее пастбище] Жаны Жер, но теперь, когда появилось это [близлежащее весеннее/осеннее] пастбище, стало лучше пользоваться этим пастбищем».* (обладатель договора аренды)	• Сокращение диапазона миграции • Предпочтение - близлежащие пастбища
Цитата 2. *«После распада [Советского Союза] все стали пытаться оформить [пастбищную] землю рядом с селом.»* (обладатель договора аренды)	• Предпочтение - близлежащие пастбища • Ажиотажное оформление аренды
Цитата 3. *«Больше этим пастбищем нельзя пользоваться не имея договора аренды».*(респондент, не имеющий договора аренды)	• Доступ зависит от наличия договора аренды • Высокий спрос на договоры аренды пастбищ/ Ажиотажное оформление аренды • Предпочтение - близлежащие пастбища
Цитата 4. *«Все близлежащие пастбища уже сданы в аренду. Этими пастбищами могут пользоваться не все. Но есть достаточно других мест, где можно пасти».*(респондент, не имеющий договора аренды)	• Доступ зависит от наличия договора аренды • Высокий спрос на договоры аренды пастбищ • Предпочтение - близлежащие пастбища • Выбор между использованием по договору и без договора
Цитата 5. *«Почему вы выбрали этот удаленный участок пастбища при оформлении договора аренды?».* Респондент: *«Потому что это был единственный участок, который еще не был сдан в аренду. Все остальные участки уже были сданы в аренду другим.»* (обладатель договора аренды))	• Выбор между использованием по договору и без договора • Высокий спрос на договоры аренды пастбищ/ Ажиотажное оформление аренды • Предпочтение - близлежащие пастбища • Удаленные пастбища как второй по предпочтительности вариант
Цитата 6. *«Знаете, все наше пастбище уже сдано в аренду. Мы всем другим говорим, чтобы они не приходили [на наше пастбище].»*(обладатель договора аренды)	• Самостоятельное ограничение количества пользователей • Высокий спрос на договоры аренды пастбищ • Высокий спрос на пастбища
Цитата 7. *«Богачи [ранее в интервью было указано, что это те, кто оформил договоры аренды] используют часть пастбища и говорят нам: «Это наше пастбище. Пошли прочь!». Иногда они бьют наш скот».*(респондент, не имеющий договора аренды)	• «Богатые заняли пастбища» • Самостоятельное ограничение количества пользователей
Цитата 8. *«Лучше оформить аренду на участок, который расположен ближе к деревне – на такой, как, например, [относительно близко расположенное интенсивное пастбище] Ичке, чем ходить на [относительно удаленное летнее пастбище] Ак-Сай, пусть оно и бесплатное. Я пас скот на Ак-Сае 40 лет, но я считаю что по качеству Ичке лучше. До данного пастбища легко доехать на машине и оно всего в двух часах езды верхом.»* (обладатель договора аренды)	• Предпочтение - близлежащие пастбища • Отказ от миграции • Отказ от летних пастбищ в пользу использования интенсивных пастбищ • Предпочтения- качество пастбищ • Предпочтения – удобство доступа
Цитата 9. *«Мы переехали на Жаны-Жер потому, что у моего отца здоровье слабое. Здесь не так высоко, как на Ак-Сае»* (обладатель договора аренды)	• Предпочтения – доступность учреждений здравоохранения • Предпочтения – меньшая высота • Предпочтение - близлежащие пастбища

немногие зажиточные животноводы обеспечили себя правами аренды на самые лучшие пастбища, рост фактического количества людей, оформивших договоры аренды и установившаяся практика исключения лиц, не имеющих договоры аренды, обусловили формирования впечатления о том, что для получения доступа к пастбищам необходимо наличие договора и что это повысило спрос на аренды пастбищ.

Воздействие административной практики

Заключение договоров на использование пастбищ, как считалось, было довольно сложным процессом. Для него необходимо было наличие на рабочем месте уполномоченных чиновников (а это происходило не всегда), а также две или более поездки в госорганы в райцентре. В одном случае заключение договора аренды, по словам респондента, заняло до 6 месяцев. Однако, ни один из опрошенных не упоминал сложности процесса заключения аренды в качестве причины,

Downloaded From: https://complete.bioone.org/journals/Mountain-Research-and-Development on 20 Apr 2024
Terms of Use: https://complete.bioone.org/terms-of-use

побудившей респондента отказаться от заключения договора аренды пастбища. Кроме того, респонденты были осведомлены о том, что из себя представляет официальный порядок получения пастбища в аренду. Районные госдаминистрации единообразно следовали установленному порядку. Не было отмечено каких-либо различий в описании процесса оформления договора аренды между арендаторами пастбищ в Акмузе, работниками Атбашинского госрегистра и результатами обсуждения у Steimann (2011) в рамках ситуационного исследования в этом же районе. Таким образом, никаких сложностей в выявлении органа, ответственного за аренду, отмечено не было.

Ни один из опрошенных арендаторов не считал размер арендной платы, которую устанавливает государственная комиссия, завышенной или причиной отказа от заключения договора аренды. В 2009 году официальные ставки за аренду в районе исследования составляли 0,06 долл. США за гектар пастбища в год для отдаленных пастбищ и присельных пастбищ. Для интенсивных пастбищ, респонденты указывали, что ставка составляет от $ 0,2 до $ 0,4. Правила распределения пастбищ, возникшие в рамках закона 2002 г. были лишь частично основанными на аренде, так как размер арендной платы устанавливался органами самоуправления. Низкий размер арендной платы не соответствовал фактическому спросу. Например, в одном из случаев животновод решил отказаться от бесплатного использования отдаленных пастбищах в пользу платных присельных пастбищ. Затраты, связанные с использованием близлежащих пастбищ стали предпочтительнее затрат и неудобств, вызванных миграцией на длительные расстояния.

Даже та невысокая арендная плата, которая была установлена, не обязательно взималась, так как Госрегистр не обладал достаточными штатом сотрудников для этого. Многие животноводы не платили регулярно аренду, или же платили лишь часть ее. Арендная плата за пользование землями Гослесхоза также не взималась регулярно, так как несколько респондентов, использовавших земли, которые, как они считают, являются землями Гослесхоза, не платили никакой арендной платы и не имели каких-либо договоров аренды. Учитывая невысокий размер арендной платы и отсутствие жесткого взимания арендной платы во всех случаях, административная процедура оформления договора аренды не была препятствием для использования высоко востребованных пастбищных участков. Наличие арендной платы и бюрократических процедур не было препятствием, мешавшим животноводам заключить договор аренды. В качестве причин отказа от заключения договора аренды респонденты указывали на два других фактора. Во-первых, само наличие договора аренды не всегда считалось обязательным. Это особенно уместно для большинства отдаленных пастбищ и в отношении некоторых более отдаленных интенсивных пастбищ, которые можно было использовать без какого-либо договора аренды ввиду отсутствия конкуренции за право использования таких пастбищ и неактивного контроля за выполнением законодательства для таких пастбищ. Во-вторых, то пастбище, которое животновод хотел взять в аренду, уже было сдано в аренду (или же животновод предполагал, что оно уже сдано в аренду). Это произошло потому, что Госрегистр ограничил количество допустимых договоров на аренду для каждого вида пастбища в соответствии с установленными квотами. Таким образом, многие скотоводы не смогли получить в официальную аренду предпочтительные для них пастбища и были вынуждены использовать или брать в аренду пастбища, расположенные подальше от села.

Стоит отметить, что аренда представлялась, главным образом, как средство защиты прав на использование пастбищ в свете конкуренции со стороны других пользователей пастбищ, и что внедрение договоров аренды пастбищ путем административной процедуры практически не упоминалось. Многие респонденты указывают, что арендаторы активно мешают другим пастухам, не имеющим договора аренды, получать доступ к арендуемому пастбищу. Респонденты поэтому придерживаются мнения, что только обладатели договора аренды могут иметь доступ к присельным пастбищам и что это повысило спрос на аренду пастбищ.

В местном органе самоуправления считают, что договор является обязательным средством повышения вероятности отсутствия споров в части прав использования наиболее востребованных пастбищ. Этот договор не обязателен для установления юридических прав в части пастбищ вообще, потому что по другим видам пастбищам госорганы осуществляют взимание платы несистематически. Оформление договоров аренды является дополнительным средством закрепления прав доступа к близлежащим пастбищам. Аренда стал важным средством обеспечения прав пользования интенсивными пастбищами.

В местном органе самоуправления считают, что основными причинами того, что пастухи отказались от миграции на большие расстояния, были неадминистративные факторы. Животноводы очень сильно заинтересованы в том, чтобы расстояния до пастбищ оставались небольшими. В ходе данного ситуационного исследования было установлено, что факторы,

Downloaded From: https://complete.bioone.org/journals/Mountain-Research-and-Development on 20 Apr 2024
Terms of Use: https://complete.bioone.org/terms-of-use

которые влияют на решения о миграции, включают в себя отсутствие доступа к услугам, высокие затраты при миграции в индивидуальном порядке (которые еще больше возрастают в связи с упадком инфраструктуры); мнение о достаточном качестве близлежащих пастбищ; а также утеря формализованных и неформализованных механизмов принуждения к миграции на длительные расстояния. Кроме того, аренда интенсивных пастбищ ограничила мотивацию к летней миграции тех, кто заключил договоры аренды или же считал, что его права в отношении конкретных участков в достаточной степени закреплены. Поскольку на практике ограничения по сезонному использованию различных пастбищ не реализуются, арендаторы – многие из которых имеют небольшое поголовье, не меняли местоположение в течение всего пастбищного сезона.

Второй подход к реформе: общинное управление

Анализ примера с селом Акмуз показывает, что отсутствует какая-либо прямая взаимосвязь между высокими административными издержками пастбищепользователей и отказом животноводов от миграции на дальние расстояния. И хотя этот вывод следует подтвердить дальнейшими исследованиями, в том числе рядом ситуационных исследований и дополнительных количественных исследований, все же можно попробовать выработать гипотезу о действенности реформ, которые проводятся в настоящее время и которые направлены на переход к общинному управлению пастбищами. 26 января 2009 года был принят Закон № 30 «О Пастбищах», которым ответственность за управления пастбищами передавалась местным общественным организациям пользователей и отменялась существовавшая ранее система раздробленного государственного контроля. В соответствии с новым законом все пользователи пастбищ должны объединятся в объединения пастбищепользователей (ОПП, которые формируют собственный исполнительный орган, который называется жайыт комитет). Данные объединения обладают полномочиями регулировать использование пастбищ независимо от государственных органов. Закон наделяет ОПП целым рядом прав. В соответствии с пунктом 5 статьи 6 данного Закона жайыт комитеты обладают следующими полномочиями: (1) разработка и реализация плана общинного использования пастбищ и ежегодного плана использования пастбищ; (2) выдача пастбищных билетов в соответствии с ежегодным планом использования пастбищ, установление и сбор платы за использование пастбищ; (3) разрешение споров, касающихся использования пастбищ и (4) осуществление инвестиций в пастбищную инфраструктуру и на содержание пастбищ.

Если данный закон 2009 г. будет полностью внедрен на практике, то он может решить проблему раздробленности административных функций. С другой стороны, на основе результатов данного ситуационного исследования можно предположить, что закрепление функций администрирования на уровне жайыт комитетов и планируемое упрощение порядка получения доступа не будут достаточными стимулами для повышения мобильности скота. Результаты данного исследования указывают на то, что административные барьеры, включая необходимость выезжать в госорганы, расположенные за пределами населенного пункта пастбищепользователя, не являются основными причинами спада сезонных перемещений скота. Данное исследование показывает, что животноводы не следуют ни традиционным правилам миграции, ни призывам местных госадминистраций

Данные этого ситуационного исследования указывают на то, что для того, чтобы повысить миграцию скота в рамках законодательной среды, сформировавшейся после реформы 2009 г., необходимо инвестирование в инфраструктуру. При этом, возможно, потребуется и внедрение и контроль за исполнением конкретных правил миграции и внедрение механизмов наказания за неисполнение. К сожалению, действующее законодательство не предусматривает положений по обеспечению надлежащего контроля за сезонной миграцией и не предусматривает действенных мер наказания. Это вызывает определенные сомнения в части действенности контрольных функций жайыт комитетами.

Анализ данного ситуационного исследования указывает на то, что пастухи имеют ограниченный интерес к тому, что перемещаться на отдаленные пастбища в связи с малодоступностью последних и отсутствием услуг. Поэтому жайыт комитетам, возможно, придется столкнуться со сложностями в реализации правил миграции и в плане устойчивости к давлению со стороны местных групп и лиц, которые будут заинтересованы в том, чтобы избегать мигрирования (например, влиятельные животноводы, которые предпочитают использовать присельные пастбища и в отношении которых они уже имеют оформленные договоры аренды). Для того, чтобы обеспечить действенную реализацию и применение правил миграции и минимизации давления со стороны местных групп, возможно, потребуется внешняя помощь. Поэтому контроль за реализацией новых правил, возможно, лучше будет

Downloaded From: https://complete.bioone.org/journals/Mountain-Research-and-Development on 20 Apr 2024
Terms of Use: https://complete.bioone.org/terms-of-use

поручить органу, расположенному вне сел, как, например, районной или областной ассоциации объединений пастбищепользователей. Такая вышестоящая организация может выполнять функции контроля без давления со стороны местных групп влияния и может обеспечить эффективный контроль за исполнением правил сезонной миграции. Простое смещение административной ответственности на местный уровень, без создания эффективных и независимых органов контроля может быть недостаточным для обеспечения мобильности скота.

ПРИЗНАТЕЛЬНОСТЬ

Данное исследование финансировалось Федеральным министерством экономического сотрудничества и развития Германии в рамках проекта «Предоставление доступа к сельским услугам для малоимущих сельских жителей», который был реализован Международным институтом исследования продовольственной политики (Вашингтон), в сотрудничестве с Берлинским университетом имени Гумбольдта и Национальной академией наук Кыргызской Республики. Авторы благодарят за техническую и личную поддержку работников неправительственной организации «САМР Алатоо» (г. Бишкек) и наших коллег в Центре социальных исследований в Американском университете в Центральной Азии (г. Бишкек). Крайне полезными были критические замечания от 3 рецензентов из данного журнала и от участников исследовательского коллоквиума, прошедшего 7 февраля 2012 г. на кафедре ресурсной экономики Берлинского университета им. Гумбольдта. Автор выражает признательность Центру исследований горных сообществ Университета Центральной Азии за поддержку в издании данной статьи.

Downloaded From: https://complete.bioone.org/journals/Mountain-Research-and-Development on 20 Apr 2024
Terms of Use: https://complete.bioone.org/terms-of-use

БИБЛИОГРАФИЯ

Agrawal A. 2001. Common property institutions and sustainable governance of resources. *World Development* 29(1):1649–1672.

Behnke R, Jabbar A, Budanov A, Davidson G. 2005**.** The administration and practice of leasehold pastoralism in Turkmenistan. *Nomadic Peoples* 9(1–2):147–169

Blakie P. 2006. Is small really beautiful? Community-based natural resource management in Malawi and Botswana. *World Development* 34(11):1942–1957.

Boeje H. 2002. A purposeful approach to the constant comparative method in the analysis of qualitative interviews. *Quality and Quantity* 36:391–409.

Demsetz H. 1967. Toward a theory of property rights. *The American Economic Review 57* (2):347–359.

Dietz T, Ostrom E, Stern PC. 2003. The struggle to govern the commons. *Science* 302:1907–1912.

Dörre A. 2008. *Weideland als Ressource in der postsowjetischen Transformation. Eine Akteursanalyse am Beispiel ausgewählter Weideflächen der Gebietskörperschaft Arslanbob im Süden der Republik Kirgisistan.* [Master thesis]. Berlin, Germany: Humboldt University.

Dörre A. 2012. Legal arrangements and pasture-related socio-ecological challenges in Kyrgyzstan. *In*: Kreutzmann H, editor. *Pastoral Practices in High Asia. Agency of 'Development' Effected by Modernisation, Resettlement and Transformation*. Dordrecht, The Netherlands: Springer, pp 127–144

Farrington JD. 2005. De-development in eastern Kyrgyzstan and persistence of semi-nomadic livestock herding. *Nomadic Peoples* 9(1–2):171–197.

Fitzherbert A. 2000. Kyrgyzstan. Country/Forage Resource Profile. http://www.fao.org/ag/AGP/AGPC/doc/Counprof/kyrgi.htm; accessed on 1 Dec 2011.

Glaser B. 1965. The constant comparative method of qualitative analysis. *Social Problems* 12(4):436–445.

Gruber J. 2010. Key principles of community-based natural resource management: A synthesis and interpretation of identified effective approaches for managing the commons. *Environmental Management* 45:52–66.

Hardin G. 1968. The tragedy of the commons. *Science* 162:1243–1248.

Kerven C, Alimaev II, Behnke R, Davidson G, Franchois, L, Malmakov N, Mathijs E, Smailov A, Temirbekov A, Wright I. 2004. Retraction and expansion of flock mobility in Central Asia: Costs and consequences. *African Journal of Range & Forage Science* 21(3):159–169

Mayring P. 1993. *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken.* Weinheim, Germany: Deutscher Studien Verlag.

Mosse D. 1997. The symbolic making of a common property resource: History, ecology and locality in a tank-irrigated landscape in South India. *Development and Change* 28(3):467–504.

MAWRPI [Ministry of Agriculture, Water Resources and Processing Industry, International Development Organization of the Kyrgyz Republic], Kyrgyz Republic's Community Development and Investments Agency. 2008. *Agricultural Investments and Services Project. Environmental Assessment and Management Plan.* http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/06/09/000334955_20080609042655/Rendered/PDF/E19081EA1P1121860BOX327391B01PUBLIC1.pdf; accessed on 7 January 2009.

Ostrom E. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action.* Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.

Pincus J. 2001. The Post-Washington consensus and lending operations in agriculture: New rhetoric and old operational realities. *In:* Fine B, Lapavitsas C, Pincus J, editors. *Development Policy in the Twenty-first Century: Beyond the Post-Washington Consensus.* London, United Kingdom: Routledge, pp 182–218.

Robinson S, Milner-Gulland EJ, Alimaev I. 2003. Rangeland degradation in Kazakhstan during the Soviet era: Re-examining the evidence. *Journal of Arid Environments* 53(3):419–439.

Robinson S, Whitton M, Biber-Klemm S, Muzofirshoev N. 2010. The impact of land reform legislation on pasture tenure in Gorno-Badakhshan: from common resource to private property? *Mountain Research and Development* 30(1):4–13.

Schillhorn van Veen TW. 1995. *The Kyrgyz Sheep Herders at a Crossroads.* Pastoral Development Network Series (38). London, United Kingdom: ODI. http://www.odi.org.uk/work/projects/pdn/papers/38d.pdf; accessed on 23 January 2008.

Schoch N, Steimann B, Thieme S. 2010. Migration and animal husbandry: Competing or complementary livelihood strategies. Evidence from Kyrgyzstan. *Natural Resources Forum* 34(3):211–221.

Schuler M, Dessemonte P, Torgashova L, Abubakirova T, Minabeev M. 2004. *Mountain Atlas of Kyrgyzstan. Kyrgyz-Swiss Statistical Cooperation*. NSC Bishkek- EPF Lausanne.

Steimann B. 2011. *Making a Living in Uncertainty: Agro-pastoral Livelihoods and Institutional Transformations in Post-Socialist Kyrgyzstan.* Schriftenreihe Humangeographie 26. Zurich, Switzerland: University of Zurich.

Steimann B. 2012. Conflicting strategies for contested resources: Pastoralists' responses to uncertainty in post-Socialist Kyrgyzstan. *In*: Kreutzmann H, editor. *Pastoral Practices in High Asia. Agency of 'Development' Effected by Modernisation, Resettlement and Transformation*. Dordrecht, The Netherlands: Springer, pp 145–160.

Strauss A, Corbin J. 1998**.** *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory.* Thousand Oaks, CA: Sage.

USAID. 2007. *Pasture Reform. Suggestions for Improvements to Pasture Management in the Kyrgyz Republic.* http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADN532.pdf; accessed on 3 March 2009.

Wade R. 1988. *Village Republics. Economic Conditions for Collective Action in South India.* San Francisco, CA: ICS Press.

Wenzel B. 2004. *Dörfer im Transformationsprozess Kirgistans. Occasional Paper Geographie.* Berlin, Germany: Freie Universität Berlin/ZELF. Available from corresponding author of this article.

World Bank. 2007. *Kyrgyz Livestock Sector Review—Embracing New Challenges.* http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/03/14/000090341_20070314160221/Rendered/PDF/390260KG0Lives1iew0P09028701PUBLIC1.pdf; accessed on 8 March 2008.

World Bank. 2007a. *Project Information Document. Agricultural and Investments Services Project. World Bank. Concept Stage.* http://siteresources.worldbank.org/IRFFI/Resources/EmergencyCommunityPID.pdf; accessed on 14 April 2009.

Downloaded From: https://complete.bioone.org/journals/Mountain-Research-and-Development on 20 Apr 2024
Terms of Use: https://complete.bioone.org/terms-of-use