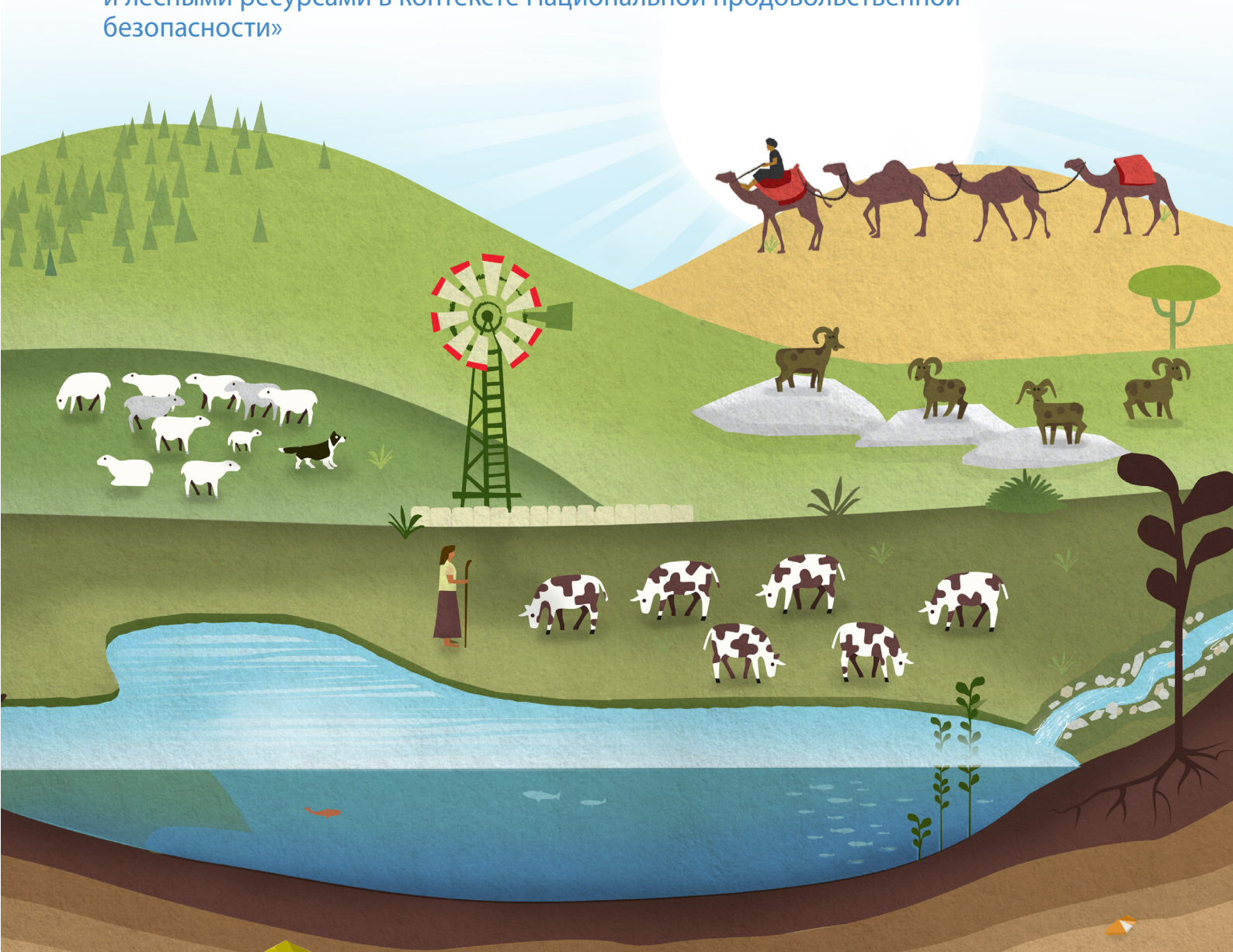




Совершенствование системы регулирования пастбищных земель

Реализация «Добровольных руководящих принципов ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте Национальной продовольственной безопасности»



Технические руководства ФАО по регулированию вопросов владения и пользования являются частью инициативы ФАО по содействию в развитии потенциала для совершенствования управления владением и использованием, тем самым помогая странам в применении *«Добровольных руководящих принципов ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте Национальной продовольственной безопасности»*. Технические руководства ФАО по регулированию вопросов владения и пользования подготовлены техническими специалистами, могут использоваться целым рядом субъектов и они:

- переводят положения *«Руководящих принципов»* в плоскость практических механизмов, процессов и действий;
- дают примеры успешных практик: что именно было сделано успешно, где, почему и каким образом;
- предоставляют полезный инструментарий для разработки мер политики и реформирования, подготовки инвестиционных проектов и определения направлений операционных мероприятий.

Для получения дополнительной информации о «Руководящих принципах» и деятельности ФАО по регулированию вопросов владения и пользования обратитесь по ссылке:

www.fao.org/tenure

Совершенствование системы регулирования пастбищных земель

Реализация «Добровольных руководящих принципов ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте Национальной продовольственной безопасности»

Авторы:

Jonathan Davies
Международный союз охраны природы

Pedro Herrera
Фонд «Entretantos»

Jabier Ruiz-Mirazo
Фонд «Entretantos»/ Комиссия МСОП по управлению экосистемами

Jennifer Mohamed-Katerere
Комиссия МСОП по экологической, экономической и социальной политике

Ian Hannam
Всемирная комиссия МСОП по экологическому праву

Emmanuel Nuesri
*Комиссия МСОП по экологической, экономической и социальной политике/
Потсдамский университет, факультет экономики и социальных наук*

Под руководством:

Caterina Batello
Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН (ФАО)

Данная публикация предназначена для поддержки использования Добровольных руководящих принципов ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности. Она не должна противоречить Руководящим принципам, одобренным Комитетом по всемирной продовольственной безопасности 11 мая 2012 года, или роли государств в их осуществлении.

Мнения, выраженные в настоящем информационном продукте, являются мнениями автора (авторов) и не обязательно отражают точку зрения или политику ФАО.

ISBN 978-92-5-130534-8

© ФАО, 2018

ФАО приветствует использование, тиражирование и распространение материала, содержащегося в настоящем информационном продукте. Если не указано иное, этот материал разрешается копировать, скачивать и распечатывать для целей частного изучения, научных исследований и обучения, либо для использования в некоммерческих продуктах или услугах при условии, что ФАО будет надлежащим образом указана в качестве источника и обладателя авторского права, и что при этом никоим образом не предполагается, что ФАО одобряет мнения, продукты или услуги пользователей.

Для получения прав на перевод и адаптацию, а также на перепродажу и другие виды коммерческого использования, следует направить запрос по адресам: www.fao.org/contact-us/licence-request или copyright@fao.org.

Информационные продукты ФАО размещаются на веб-сайте ФАО (www.fao.org/publications); желающие приобрести информационные продукты ФАО могут обращаться по адресу: publications-sales@fao.org.

Содержание

Выражение признательности	V
Используемые сокращения	VII
Предисловие	IX
Введение	1
Зачем необходимо руководство по регулированию пастбищных земель?	4
Отношение данного технического руководства по пастбищным землям к другим методическим руководствам	5
Концепция прав человека, устойчивость к внешним воздействиям и благосостояние	7
Вопросы и трудности при обеспечении регулирования вопросов владения и пользования пастбищными землями	11
Обзор пастбищного животноводства как системы землепользования	13
Характерные черты пастбищных систем животноводства, определяющие механизмы их регулирования	21
Выгоды эффективного регулирования и защищенного владения и пользования	30
Риски, связанные с укреплением регулирования системы владения и пользования пастбищами	34
Извилистая дорога к наделению пастбищно-скотоводческих общин надлежащими правами на землю	35
Приоритетные задачи в сфере владения и пользования пастбищами	37
Совершенствование регулирования и усиление человеческих возможностей	43
Направление действий 1: Развивать подотчетное принятие решений и действенное представительство	47
Направление действий 2: Обеспечение широкого, равноправного и прозрачного участия в консультациях и переговорах	60
Направление действий 3: Признание местных и коренных знаний для обеспечения культурного и экологического разнообразия с целью достижения устойчивости к внешним воздействиям	67
Направление действий 4: признание традиционных систем и укрепление взаимодействия с законодательно установленными системами	72
Направление действий 5: Укрепление возможностей местных организаций, общественных сетей и институционального пространства, в котором они функционируют	78
Направление действий 6: Предотвращение и управление конфликтами	85
Направление действий 7: Содействие совместному обучению	93

Разработка политики и нормативно- правовой базы пастбищного животноводства	99
Стимулирование внедрения международно-признанных принципов	103
Разработка политики в области владения и пользования пастбищами	110
Характеристика национального законодательства касательно пастбищного животноводства	116
Заключение	141
Список использованной литературы	145

Список диаграмм

Рисунок 1: Структура технического руководства по пастбищным землям	10
Рисунок 2: Пастбищные угодья мира	15
Рисунок 3: Иерархия вложенных прав в масайской пастбищно-животноводческой общине в Кении/Танзании	25
Рисунок 4: Определение характеристик управления и регулирования пастбищным животноводством	28
Рисунок 5: Связывание базовых задач с общими проблемами регулирования	40
Рисунок 6: Основные задачи в сфере владения и пользования пастбищами и предлагаемые направления действий	47
Рисунок 7: Формы представительства при принятии решений	53
Рисунок 8: Ключевые элементы подотчетности	55
Рисунок 9: Ключевые элементы полного, содержательного и действенного участия	62
Рисунок 10: Оценка дифференцированного процесса и результатов, с примерами	67
Рисунок 11: Увязывание местных и научных знаний при принятии решений	71
Рисунок 12: Ключевые компоненты доверия	74
Рисунок 13: Концептуальный подход к пониманию конфликта	87
Рисунок 14: Склад социального обучения в ответственное регулирование владения и пользования, которое признает пастбищное животноводство	94
Рисунок 15: Основополагающие проблемы и политические и юридические средства их решения	103

Список таблиц

Таблица 1: Дополнительные трудности в обеспечении владения и пользования	40
Таблица 2: Сильные стороны и ограничения различных механизмов управления конфликтами	90

Выражение признательности

Данное техническое руководство «*Совершенствование системы регулирования пастбищных земель*» было подготовлено группой специалистов во главе с Джонатан Дэвис (МСОП, Международный союз охраны природы), состоящей из Педро Херрера (Pedro Herrera, Фонд «Entretantos»), Хабьер Руис-Миразо (Jabier Ruiz-Mirazo, Комиссия МСОП по управлению экосистемами), Дженнифер Мохамед-Катерере (Jennifer Mohamed-Katerere, Комиссия МСОП по экологической, экономической и социальной политике), Ян Ханнам (Ian Hannam, Всемирная комиссия МСОП по экологическому праву) и Эммануэль Нуэсри (Emmanuel Nuesri, Потсдамский университет, факультет экономики и социальных наук). Материал был подготовлен под руководством Катерин Бателло (Caterina Batello, ФАО, Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН), работу координировала Вивиан Онианго (Vivian Onyango, ФАО), поддержку оказывали Разингрим Уедраого (Razingrim Ouedraogo) и Мишель Кимеу (Michelle Kimeu) из МСОП.

Подготовка технического руководства проходила с помощью консультаций под руководством Технического совета в составе следующих экспертов по пастбищному животноводству и правам на земельные ресурсы: Алейо Зарзицки (Alejo Zarzycki); Катерина Бателло (Caterina Batello); Шарлотта Бехк (Charlotte Beckh); Фиона Флнтан (Fiona Flintan); Франческа Романо (Francesca Romano); Гонзало Овиедо (Gonzalo Oviedo); Харолд Ливерсейдж (Harold Liversage); Жан Морис Дюран (Jean Maurice Durand); Джереми Свифт (Jeremy Swift); Джозеф Оле Саймел (Joseph Ole Simel); Кэтэрин Хоумвуд (Katherine Homewood); Халид Хавалде (Khalid Khawaldeh); Лальи Сатия (Lalji Satya); Лука Миджиано (Luca Miggiano); Мариам Ниамир Фуллер (Maryam Niamir Fuller); Моника Ломена-Джелис (Monica Lomena-Gelis); Мунхболор Гунгаа (Munkhbolor Gungaa); Разингрим Уедраого (Razingrim Ouedraogo) и Вивиан Онианго (Vivian Onyango). Технический совет провел двухдневное совещание в штаб-квартире ФАО в Риме 24-25 марта 2015 года для рассмотрения и обсуждения первого проекта «*Технического руководства*», а также для внесения изменений в ход последующей работы. Помимо авторов и членов Технического совета в работе совещания приняли участие следующие специалисты: Франческа Дистефано (Francesca Distefano), Фритьоф Боерстлер (Fritjof Boerstler), Ирен Хоффман (Irene Hoffman), Пабло Манзано (Pablo Manzano), Паоло Гроппо (Paolo Groppo), Винсент Бриак-Варнон (Vincent Briac-Warnon) и позднее скончавшийся Робинсон Дьеукам-Ньинга (Robinson Djeukam Njinga).

Проект технического руководства был значительно улучшен благодаря рецензиям следующих экспертов: Адеринойе Сидикат (Aderinoye Sidikat); Адулайе Диауре (Adoulaye Diaoure); Адриан Куллис (Adrian Cullis); Бабо Фадлалла (Babo Fadlalla); Биргит Мюллер (Birgit Muller); Дэвид Палмер (David Palmer); Еугенио Сарторетто (Eugenio Sartoretto); Франческа Дистефано (Francesca Distefano); Франциско Карранца (Francisco Carranza); Фрэнк Эскобар (Frank Escobar); Фред Кафееро (Fred Kafeero); Гетачью Джебру (Getachew Gebru); Джиллиан Вогт (Gillian Vogt); Грегорио Веласко (Gregorio Velasco); Ирен Хоффман (Irene Hoffman); Карен Гринхоу (Karen Greenhough); Маргрет Видар (Margret Vidar); Мариам Рахманьян (Maryam Rahmanian); Паоло Гроппо (Paolo Groppo); Филип Кисоян (Phillip Kisoyan); Пиерс Симпкин (Piers Simpkin); Роберт

Олпорт (Robert Allport). Помимо сотрудников ФАО, были также определены и привлечены другие эксперты через сеть Всемирной инициативы по устойчивому развитию пастбищного животноводства – ВИРЖ (WISP). Руководство было отредактировано Шеннон Расселл (Shennon Russell), макет издания подготовил Лука Феллициани (Luca Feliziani).

ФАО искренне благодарит правительство Германии за финансовую поддержку, а также МСОП и Всемирную инициативу по устойчивому развитию пастбищного животноводства – ВИУРПЖ (WISP) за сотрудничество при подготовке и выпуске этого документа.

Используемые сокращения

АКДГ-ДС (ACRD-DS)	Административный комитет по делимитации границ в Дарфуре (Судан)
АКНЧ (AFRAT)	Ассоциация коренных женщин и народов Чада
АС (AU)	Африканский союз
КБР (CBD)	Конвенция о биологическом разнообразии
ОПМУ (CBRM)	Организация пастбищного хозяйства на местном уровне
КОСЭС (CEESP)	Комиссия по окружающей среде, экономической и социальной политике
ВНС (CNS)	Всеобщая национальная стратегия
ЭКОВАС (ECOWAS)	Экономическое сообщество стран Западной Африки
ОВОС (EIA)	Оценка воздействия на окружающую среду
ФАО (FAO)	Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН
НОД (FAR)	Нечетко определенные права доступа
СПИС (FPIC)	Свободное, предварительное информированное согласие
ГЭФ (GEF)	Глобальный экологический фонд
ТСГ (GTZ)	Техническое содействие Германии
ЗКНОЗ (ICCA)	Земли коренного населения и общинная охранная зона
МФСХ (IFAD)	Международный фонд развития сельского хозяйства
МЗК (ILC)	Международная земельная коалиция
МОТ (ILO)	Международная организация труда
ККНА (IPACC)	Координационный комитет коренных народов Африки
МСПС (ITC)	Международный сертификат на сезонный перегон скота
МСОП (IUCN)	Международный союз охраны природы
НПО (NGO)	Неправительственная организация
НП (NP)	Национальный парк
СНП (NPB)	Совет национального парка (Норвегия)
ККС (PAC)	Консультативные комитеты специалистов (Норвегия)

ПУЭ (PES)	Платежи за услуги экосистем
ГПП (PUG)	Группа пастбищпользователей (Монголия)
СВОД (REDD)	Сокращение вредных выбросов, обусловленных обезлесением и деградацией лесов в развивающихся странах
ТРУРиЗ (RGTL)	Техническое руководство по ответственному управлению владением и использованием природными ресурсами и по применению законодательства
ЦУР (SDG)	Цели устойчивого развития
ОВСС (SIA)	Оценка влияния на социальную сферу
ЮНКОР (UNCED)	Конференция ООН по окружающей среде и развитию
ПРООН (UNDP)	Программа развития ООН
ДПКН (UNDRIP)	Декларация ООН о правах коренных народов
ПЗОС (UNEP)	Программа ООН по защите окружающей среды
СС (VC)	Совет села (Танзания)
ПОУР (VGGT)	Добровольные руководящие принципы ответственного управления владением и использованием природными ресурсами
ВАКН (WAMIP)	Всемирный альянс кочевых коренных народов
РК (WC)	Рабочие комитеты (Норвегия)
МКЗОС (WCEL)	Международная комиссия по законодательству в области защиты окружающей среды
ВИРЖ (WISP)	Всемирная инициатива по устойчивому развитию пастбищного животноводства

Предисловие

Комитет по всемирной продовольственной безопасности 11 мая 2012 года принял «Добровольные руководящие принципы ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности» (ПОУР, далее также «Руководящие принципы»). Эти «Руководящие принципы» призваны содействовать усилиям, которые предпринимаются на глобальном и национальном уровнях по искоренению голода и нищеты через обеспечение защищенных прав на владение и пользование земельными, рыбными и лесными ресурсами и равного доступа к ним. В данном техническом руководстве «Совершенствование системы регулирования пастбищных земель» содержатся рекомендации и примеры того, как улучшить управление владением и использованием пастбищных земель, при этом признается комплексность механизмов владения и пользования этими землями, а также большое разнообразие сообществ скотоводов-кочевников во всем мире. Техническое руководство «Совершенствование системы регулирования пастбищных земель» дополняет другие технические руководства, в том числе, такие как «Регулирование прав владения и пользования общинными землями», «Управление земельными ресурсами в интересах женщин и мужчин», «Совершенствование регулирования прав владения и пользования лесными ресурсами», «Ответственное управление системой владения и пользования и законодательство», и «Уважая свободное, предварительное и осознанное согласие».

Техническое руководство «Совершенствование системы регулирования пастбищных земель» разработано на основе целого ряда инициатив и исследований последних лет, которые освещали вопросы управления в сообществах скотоводов-кочевников и права владения и пользования землей, раскрывали сложности, с которыми неизменно сталкиваются скотоводы-кочевники, и недоработки правительств в обеспечении защищенных прав пользования и владения пастбищными землями, а также давали появляющиеся в последнее время примеры успешного решения этих вопросов и прогресса в разных уголках мира. Одной из таких инициатив является «Всемирная инициатива по устойчивому развитию пастбищного животноводства» – ВИУРПЖ (WISP), представляющая собой глобальное партнерство, которое через широкую сеть участников осуществляет сбор и обзор конкретных примеров из практики. Два значительных обзора оказали особое влияние на разработку данного технического руководства: «Земля, на которой мы пасем скот»¹ и «Регулирование пастбищных земель – коллективное действие для устойчивого пастбищного животноводства»². Помимо этого, возникновение Всемирного альянса кочевых коренных народов – ВАККН (WAMIP), выступающего на глобальной арене в качестве голоса, вызывающего доверие у пасторалистов, сыграло неоценимую роль в проведении консультаций на самом высоком уровне и в усилении ответственности за проведение таких исследований, как это.

Учитывая опыт этих инициатив, техническое руководство «Совершенствование системы регулирования пастбищных земель» было разработано посредством проведения консультаций. В целом, разработка технического руководства осуществлялась Международным союзом по охране природы – МСОП (IUCN) и

¹ https://cmsdata.iucn.org/downloads/land_rights_publication_english_web.pdf

² <https://portals.iucn.org/library/node/44904>

ВИУРПЖ (WISP) в сотрудничестве с Комиссией по экологической, экономической и социальной политике (КЭЭСР) и Всемирной комиссией по законодательству в области охраны окружающей среды – ВКЗООС (WCCEL). Технический совет, в состав которого вошли эксперты в области пастбищного животноводства, в том числе и сами представители пастбищных животноводов, отобранные с помощью ВАККН, осуществлял наблюдение над подготовкой технического руководства. Документ в дальнейшем прошел рецензию экспертов, отобранных на добровольной основе через Сеть ВИУРПЖ и сотрудников ФАО.

Техническое руководство *«Совершенствование системы регулирования пастбищных земель»* разработано для нескольких групп пользователей, в том числе для правительственных и неправительственных организаций. И, хотя большинство читателей этого документа будет иметь общее понимание о пастбищном животноводстве, многим будет все же не знакомо огромное разнообразие систем и культур пастбищного животноводства в разных странах мира. Техническое руководство адресовано тем, кто признает важность сохранения и обеспечения системы владения и пользования пастбищными землями, и кто стремится получить практические советы как им действовать дальше. Поэтому, техническое руководство *«Совершенствование системы регулирования пастбищных земель»* не является просветительским или пропагандистским документом, но, тем не менее в его Главе 1 изложены аргументы в пользу обеспечения системы владения и пользования пастбищными землями, которые могут быть использованы различными сторонами для усиления их обоснования о необходимости такой работы. Несмотря на то, что в этом техническом руководстве содержатся рекомендации, которые могут применяться на практике, работа по переработке этого документа в более доступную для местных пользователей, в том числе для сообществ пастбищных животноводов форму, должна быть продолжена. Неизбежно, что в руководстве, которое разработано для применения в разных контекстах, некоторые рекомендации могут быть недостижимы для некоторых сообществ скотоводов-кочевников, которые находятся в наиболее неблагоприятном положении. Мы надеемся, что, знакомя читателей с широким диапазоном решений, это техническое руководство сможет внести вклад в усиление интереса по укреплению системы управления владением и использованием пастбищными землями по всему миру.



Введение

Введение

«Добровольные руководящие принципы ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности» (Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security (VGGT; далее «Руководящие принципы»)) прямо называют скотоводов-кочевников конечными пользователями настоящих *«Руководящих принципов»* и целевой аудиторией, чей потенциал необходимо увеличивать. В разделе *«Права и обязанности, связанные с владением и пользованием»* («Rights and responsibilities related to tenure», параграф 4.8) *«Руководящих принципов»* отмечается, что «государствам следует уважать и защищать гражданские и политические права... скотоводов-кочевников... и выполнять принятые на себя обязательства в области прав человека в отношениях с частными лицами и ассоциациями, действующими в защиту земельных, рыбных и лесных ресурсов».

Скотоводов-кочевников, по отношению к земельным реформам, выделяют наряду с «группами людей, исторически поставленными в неблагоприятные условия, социально обособленными группами ... коренными народами» (параграф 15.5). Это говорит о том, что для усиления системы регулирования владением и пользованием многих пастбищных земель необходимо решить одну из наиболее фундаментальных задач - исторически обусловленную и зачастую продолжающуюся до сих пор изолированность скотоводов-кочевников от общенациональной идеологии. *«Руководящие принципы»* также напрямую упоминают скотоводов-кочевников и их земли в связи с вопросами владения и пользования на трансграничных территориях (параграф 22.2). Это наглядно показывает, что скотоводы-кочевники сталкиваются с многочисленными, присущими только их ситуации, трудностями касательно закрепления регулирования владением и пользованием земельными ресурсами; это трудности, которые обусловлены самой экологией пастбищных земель. Сообщества скотоводов-кочевников хорошо приспособлены к решению этих задач, ими выработаны обычаи и нормы, направляющие регулирование и использование пастбищных земель, которые глубоко укоренены в их культуре. И, хотя правительства некоторых стран могут считать сильное традиционное регулирование помехой развитию, данное техническое руководство покажет, что оно, на самом деле, является основой не только для обеспечения режимов владения и пользования пастбищными землями, но и обеспечения жизнестойкости сообществ скотоводов-кочевников и их устойчивого развития.

Зачем необходимо руководство по регулированию пастбищных земель?

«Пастбищное животноводство (пасторализм) было определено как экстенсивное животноводство на пастбищных землях». Это широкое определение охватывает множество существующих в мире различных практик выпаса скота и производственных систем. Тем не менее, имеется четкое доказательство тому, что плановый выпас домашнего скота – это важнейшая общая практика, необходимая для устойчивого управления пастбищными землями. Управляемые перемещения стад являются основой устойчивого пастбищного животноводства, и в то же время, представляют собой самую большую сложность в обеспечении режима владения и пользования пастбищными угодьями.

В данном техническом руководстве подробно изложены обоснования для перемещения стад. Тем не менее, такие перемещения могут происходить в совершенно различных масштабах, от кочевков на больших территориях до сезонных откочевков на разные расстояния, вплоть до относительно локализованных перемещений домашнего скота и проведения пастбищного оборота. Исторически, передвижения скотоводов-кочевников зачастую использовались в качестве обоснования для отказа в закреплении за ними земельных прав; при этом, использовался довод, что поскольку скотоводы-кочевники постоянно перемещаются с места на место, то они не могут претендовать на какой-либо конкретный участок земли. И этот довод используется там, где скотоводы-кочевники тысячами откочевывали по одному и тому же сезонному маршруту, и где есть явные доказательства исторического существования у них системы управления и пользования этими угодьями. Несмотря на это, даже в наиболее склонных к кочевничеству общинах скотоводов, перемещение стад обусловлено естественной и человеческой инфраструктурой, которую скотоводы-кочевники удерживали и защищали с давних времен.

Передвижения – это один из способов реагирования на изменчивость и неоднородность пастбищных ресурсов, другой подобной практикой является общинное владение и пользование этими ресурсами. Вместе эти практики порождают сложные традиционные механизмы владения и пользования, которые требуют тщательно разработанных мер со стороны правительств и прочих сторон, оказывающих им поддержку. Пастбища, в большинстве своем, являются общинными землями, но также могут включать в себя участки земли или иные ресурсы (например, деревья), находящиеся в частной собственности, либо участки земли, права на которые обусловлены временем года. Скотоводы-кочевники могут иметь исторические притязания на сильно удаленные друг от друга участки земель, или на участки, которые они используют только в определенные годы. Участки земли с различными природными ресурсами, географически удаленные друг от друга, такие, как солончаки или лесные массивы, могут быть жизненно необходимы для эффективного животноводства. Зачастую, эти участки используются не скотоводами-кочевниками, или их стремятся заполучить для коммерческой эксплуатации посторонние общине лица, и поэтому может быть очень сложно обеспечить права на такие участки.

Таким образом, настоящее техническое руководство призвано служить источником предлагаемых решений для обеспечения регулирования пастбищ и вопросов владения и пользования этими землями без подрыва традиционных схем, с сохранением присущей им и необходимой им комплексностью. Оно

также призвано предлагать решения в контексте быстро меняющихся условий, в которых преобразовываются сами традиционные практики и основные порядки передвижения домашнего скота.

Отношение данного технического руководства по пастбищным землям к другим методическим руководствам

В техническом руководстве «*Совершенствование системы регулирования пастбищных земель*» затронут целый ряд вопросов, освещаемых в других технических руководствах данной серии, в том числе, в готовящихся к выпуску технических руководствах «*Регулирование прав владения и пользования общинными землями*» и «*Управление земельными ресурсами в интересах женщин и мужчин*» (*Governing land for women and men*)³, «*Ответственное управление системой владения и пользования и законодательство*» (*Responsible governance of tenure and the law*) и «*Уважая свободное, предварительное и осознанное согласие*» (*Respecting free, prior and informed consent*)⁴.

Указанные руководства служат важным источником рекомендаций и примеров того, как усилить регулирование и систему владения и пользования пастбищными землями, и эти документы одновременно согласованы с данным техническим руководством. Тем не менее, несмотря на то, что все указанные руководства дополняют друг друга, техническое руководство «*Совершенствование системы регулирования пастбищных земель*» охватывает специфические сложности системы владения и пользования пастбищными ресурсами, которые являются уникальными для пастбищного животноводства, и рассматривает то, как эти различные аспекты владения и пользования пастбищными угодьями могут сочетаться в едином подходе к обеспечению прав на пастбищные земли (вопросы общинных земель; свободное, предварительное и осознанное согласие; гендерные вопросы и т.д.).

Техническое руководство «*Совершенствование системы регулирования пастбищных земель*» ставит своей целью рассмотреть целый ряд механизмов системы владения и пользования пастбищными землями в различных регионах мира. Настоящее руководство разработано с пониманием и признанием того факта, что экономическое и экологическое значение пастбищного животноводства подрывается слабостью регулирования вопросов владения и пользования. Оно выработано так, чтобы быть применимо к широкой типологии скотоводов-кочевников, проживающих в промышленно развитых или развивающихся странах, к тем, кто определяет и не определяет себя в качестве коренных народов. Кроме общинного владения и пользования, в данном руководстве признается индивидуальное владение и пользование, которое также может выступать в качестве важного компонента систем пастбищного животноводства. Здесь также обсуждается проблема территориального уровня, в том числе в связи с

³ <http://www.fao.org/docrep/017/i3114e/i3114e.pdf>

⁴ <http://www.fao.org/3/a-i3496e.pdf>

регулируем вопросов владения и пользования по разные стороны международных границ. Кроме того, в настоящем техническом руководстве рассмотрены вопросы владения и пользования ресурсами, которые могут не покрываться «земельными» правами, такими как вода, солончаки и деревья, а также вопросы о взаимодействии прав на эти ресурсы с правами на землю.

Регулирование прав владения и пользования общинными землями

Общинные земли подразумевают под собой природные ресурсы, такие как земля, рыбные и лесные угодья, которыми владеет, управляет и/или использует сообщество общины, группа общин или группа людей для обеспечения своей продовольственной безопасности и поддержания источников своего существования и благосостояния. Коллективные права владения и пользования играют жизненно важную роль для миллионов людей по всему миру. Бедные, социально обособленные, уязвимые и безземельные люди зависят, в основном, от общинных ресурсов, поскольку они представляют для них не только источник дохода, но также систему социальной защиты во времена невзгод и лишений. Общинные ресурсы имеют важную культурную, социальную и духовную ценность для многих общин по всему миру и оказывают существенно важные экологические услуги на местном и глобальном уровнях. Таким образом, признание коллективных прав владения и пользования общинными ресурсами является краеугольным камнем для достижения устойчивого развития и реализации права на питание.

Регулирование прав владения и пользования общинными ресурсами подкрепляет возможность применения «*Руководящих принципов*» на практике, в них раскрывается суть общинных ресурсов, даются доводы в пользу обеспечения коллективных прав владения и пользования, и рекомендации по ответственному регулированию общинными ресурсами. Руководство содержит стратегические рекомендации по системе коллективного владения и пользования общинными ресурсами, которые касаются различных ресурсов и регионов мира. Эти стратегические рекомендации наглядно иллюстрируются вдохновляющими примерами из разных стран мира, в них также содержатся методологические инструкции по процессу их адаптации к местным условиям.

Техническое руководство по общинным ресурсам дополняет настоящее техническое руководство «*Совершенствование системы управления пастбищными землями*». Хотя к пастбищным землям применимы все типы владения и пользования, в большинстве стран преобладающей формой владения и пользования ими является именно общинная земельная собственность. Тем не менее, конкретные стратегии управления кочевого животноводства, предполагающие использование больших территорий, сезонность и передвижения, приносят дополнительные уровни сложности в обеспечение общинных прав на пастбищные земли.

Концепция прав человека, устойчивость к внешним воздействиям и благосостояние

Целью «Руководящих принципов» является совершенствование регулирования вопросов владения и пользования путем достижения трех взаимосвязанных и взаимозависимых целей: (1) достижение продовольственной безопасности и оказание поддержки постепенной реализации права на достаточное питание; (2) улучшение социальных аспектов и аспектов развития, включая искоренение бедности, обеспечение устойчивости жизнеобеспечения и социальной стабильности, обеспечение жильем, развитие сел; и (3) обеспечение защиты окружающей среды и устойчивого социально-экономического развития (параграф 1.1). Для практической реализации «Руководящих принципов», настоящее техническое руководство составлено на основе описания ситуации в целом, с учетом разнообразия отношений, а также экономических, социальных и политических условий, влияющих на выполнение задач внутри пастбищно-скотоводческих общин. Настоящее техническое руководство основано на фундаментальных ценностях и ключевых приоритетах и стратегиях, изложенных в «Руководящих принципах», и определяет три критически важных аспекта, которые должны определять его практическое применение:

1. Всеобъемлющий комплекс обязательств в области прав человека;
2. Взаимозависимость благополучия человека и хорошего состояния окружающей среды;
3. Укрепление возможностей человека (то есть, благосостояния), чтобы пастбищно-скотоводческие общины могли заявлять о своих правах, использовать имеющиеся возможности в пределах государства и делать полноценный вклад, как в экономическое развитие, так и в охрану окружающей среды.

Всеобъемлющий комплекс обязательств в области прав человека

К числу ключевых обязательств в области прав человека, изложенных в «Руководящих принципах», относятся: Recognition of existing obligations under international law, including the Universal Declaration of Human Rights and other international human rights instruments;

1. Признание существующих обязательств в рамках международного права, в том числе во Всеобщей декларации прав человека и прочих международных документах по правам человека;
2. Повышенное внимание постепенному осуществлению прав на питание;
3. Комплекс общих принципов, определяющих приоритеты и действия (в том числе стратегии);
4. Комплекс принципов реализации, гарантирующих, что указанные подходы применяются и реализуются способами, которые согласуются с правами человека.

Почему это важно?

В упомянутых обязательствах признается, что ответственное регулирование вопросов владения и пользования должно выходить за рамки подхода «не навреди» так, чтобы включать позитивные права и соответствующие обязанности и ответственности, как для государственных, так и негосударственных сторон. В целом, государства имеют следующие обязанности:

- Уважать права означает воздерживаться от препятствования отстаиванию или осуществлению прав.
- Защищать права означает обеспечивать, чтобы третьи стороны, в том числе коммерческие предприятия и неправительственные организации (НПО), не препятствовали бы отстаиванию или осуществлению прав.
- Исполнять права означает создавать благоприятную среду для их реализации.
- Поэтому системы регулирования должны находиться в соответствии с правами человека. Закон должен соответствовать этим правам, а живая человеческая практика должна отвечать этим стандартам, либо необходимо предпринимать последовательные шаги по обеспечению упомянутых прав. Это требует понимания и мер реагирования на многочисленные и разнообразные факторы, влияющие на осуществление прав и практики регулирования, в том числе, например, социальный статус (образование, этническая, гендерная принадлежность и т.д.) и наличие доступа со стороны общин и индивидуумов к ресурсам, необходимым для жизнеобеспечения. В случае пастбищно-скотоводческих общин такие факторы включают социальную дифференциацию внутри групп и внутри семей, как, например, разная степень доступа женщин к скотоводческим ресурсам, или иные роли женщин в использовании и управлении природными ресурсами. Подобные различия в живой практике указывают на важность гендерного равенства. Подобная практика требует реагирования в соответствии с принятыми обязательствами в области прав человека, как это подробнее рассматривается в Разделе 2. Указанные социальные и экономические реалии обсуждаются более подробно в Разделе 1.

Возможности пастбищно-скотоводческих общин имеют значение

Комплекс возможностей, которыми обладают люди, влияет на их способность «вести тот образ жизни, который им ценен» (Sen, 1999); то есть, иметь возможность делать свободный выбор того образа жизни, к которому они стремятся. Укрепление потенциала скотоводов-кочевников и прочих действующих сторон признается в качестве конкретной задачи в параграфе 1.2.4 «Руководящих принципов». Укрепление возможностей пастбищно-скотоводческих общин по решению социальных задач и задач развития, изложенных в «Руководящих принципах», в том числе искоренению бедности, обеспечения устойчивости источников существования, социальной стабильности, самоопределения,

сельского развития, а также экологической устойчивости необходимых им для жизни ресурсов, является основной сферой внимания настоящего технического руководства. Важно отметить, что указанные стремления подкрепляются твердыми обязательствами правительств, принятых в составе «Целей устойчивого развития».

Цели устойчивого развития и регулирования вопросов владения и пользования пастбищными землями⁵

Многие из целей устойчивого развития имеют отношение к укреплению регулирования вопросов владения и пользования пастбищными землями, включая следующие:

Цель 1. Повсеместная ликвидация нищеты во всех ее формах.

Цель 2. Ликвидация голода, обеспечение продовольственной безопасности и улучшение питания и содействие устойчивому развитию сельского хозяйства.

Цель 3. Обеспечение здорового образа жизни и содействие благополучию для всех в любом возрасте.

Цель 5. Обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек.

Цель 6. Обеспечение наличия и рационального использования водных ресурсов и санитарии для всех.

Цель 8. Содействие поступательному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости и достойной работе для всех.

Цель 13. Принятие срочных мер по борьбе с изменением климата и его последствиями.

Цель 15. Защита и восстановление экосистем суши и содействие их рациональному использованию, рациональное лесопользование, борьба с опустыниванием, прекращение и обращение вспять процесса деградации земель и прекращение процесса утраты биоразнообразия.

Цель 16. Содействие построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях.

Участие скотоводов-кочевников в определении решений важно потому, что принимаемые стратегии должны улучшать их благосостояние. Государство, зачастую, реагирует на социальную уязвимость, например, на ситуации, когда изолированные домохозяйства, испытывают нехватку или отсутствие образовательных и медицинских учреждений, с помощью внешних проектов развития для усиления адаптивных способностей людей и институтов. Однако, реагирование на проблемы извне может также усугубить уязвимость скотоводов-кочевников; например, создавая новые виды конкуренции за пастбищные угодья и их жизненно важные ресурсы. Для обеспечения возможности свободного выбора на местах необходимо иметь гибкость и использовать адаптивные подходы к регулированию на уровне местных общин. В связи с этим, настоящее руководство определяет стратегии реализации, способствующие укреплению таких возможностей (Herrera, Davies and Manzano Baena, 2014; Reid, Fernández-Giménez and Galvin, 2014).

⁵ см. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>

РИСУНОК 1:
**Структура
технического
руководства по
пастбищным
землям**

Раздел 1

- **Вопросы и трудности при обеспечении регулирования вопросов владения и пользования пастбищными землями**
- Объяснение уникальности контекста регулирования пастбищных земель
- Основные трудности регулирования, которые необходимо преодолеть

Раздел 2

- **Совершенствование регулирования и укрепление человеческих возможностей**
- Необходимые взаимосвязанные комплексные меры реагирования для решения основных трудностей регулирования, изложенные в Разделе 1

Раздел 3

- **Разработка политики и нормативной базы для пастбищного животноводства**
- Правовые принципы и варианты действий, направленных на усиление государственной поддержки регулированию вопросов владения и пользования пастбищными землями

РАЗДЕЛ

1



**Вопросы и трудности при
обеспечении регулирования
вопросов владения и пользования
пастбищными землями**

Раздел 1: Вопросы и трудности при обеспечении регулирования вопросов владения и пользования пастбищными землями

Обзор пастбищного животноводства как системы землепользования

«Пастбищное животноводство определяется как экстенсивное животноводство на пастбищных землях, практикующееся по всему миру в ответ на уникальные экологические вызовы». Способы, которыми различные общества реагируют на подобные вызовы, имеют между собой много общего, а также создают много общих трудностей и вызовов в вопросах укрепления регулирования вопросов владения и пользования пастбищными землями. Пастбищное животноводство (пасторализм) – это система ведения животноводческого хозяйства и управления земельными ресурсами ради экономической выгоды и устойчивости окружающей среды, а его особенным инструментом является перемещение стад, зачастую на большие расстояния. Скотоводы-кочевники (пасторалисты) – это люди в этой системе, которые управляют пастбищными землями и защищают их, извлекая выгоду от скотоводства. Их культура неотделима от их пастбищных стратегий и занимает центральное место в том, как они управляют своими природными ресурсами.

Пастбищное животноводство, в большой мере, является приспособлением к экологической и климатической изменчивости, хотя скотоводы-кочевники сталкиваются также и с другими источниками непредсказуемости, особенно, со стороны рынков и политических обстоятельств. Климат пастбищных систем характерен сильными сезонными колебаниями (например, крайне холодными или сухими сезонами), что ограничивает доступ к ресурсам или само их наличие, а сами пастбища также демонстрируют крайние изменения в течение года. Например, на многих засушливых землях количество осадков может отличаться от среднего показателя в обычные годы намного более чем на 50 процентов, а в особо экстремальные годы – в несколько раз, либо осадки могут вообще полностью отсутствовать. Природные ресурсы отражают эти колебания, а скотоводы-кочевники управляют целой сетью ресурсов, различных по ценности, доступности и направлению продуктивного использования. К таковым могут относиться, например, несколько различных по характеру лугопастбищных зон, заболоченные земли и оазисы, приречные территории, редколесья и небольшие

участки леса, солончаки и многие другие. Скотоводы-кочевники применяют широкий набор рыночных инструментов и инструментов управления для уравнивания нестабильности при ведении своего хозяйства, учитывая множество упомянутых факторов.

В мире насчитывается около 500 миллионов скотоводов-кочевников, большинство которых проживает в развивающихся странах, где они сталкиваются со многими трудностями, связанными с проблемами развития и бедностью (McGahey *et al.*, 2014). Однако, скотоводы-кочевники также довольно широко распространены в большинстве промышленно развитых стран: в Австралии, Китае, странах Европы, Соединенных Штатах Америки и других странах. Скотоводы-кочевники обычно добывают средства к существованию посредством целого комплекса видов деятельности, выращивая скот не только для домашнего употребления (молочные продукты, шерстяные волокна, навоз, мясо, шкуры), но также для сбыта на рынке и для получения товаров, которые сами они не могут производить или изготавливать.

Скот, принадлежащий скотоводам-кочевникам, использует самые разные источники корма, в том числе пастбища, собранный урожай, веточный корм, поля под паром, пожнивные остатки, укосные травы, плоды, леса, деревья, вересковые пустоши и даже растительность на обочинах дорог и окраинах городов. Это требует соответствующих прав доступа и часто создает своеобразные трудности для поддержания таких прав. Более того, пастбищное животноводство зависит от двух обязательных условий: экстенсивного землепользования и свободы перемещения. Эти обязательные условия пастбищного животноводства определяют систему прав на землю. Благодаря своему образу жизни, скотоводы-кочевники получают доступ к территориально разбросанным, экологически особым и сезонно-изменчивым пастбищам и источникам воды, которые обеспечивают некоторый запас прочности ввиду неравномерного роста растительности, распространенности сезонных заболеваний и других проблем.

Уникальность пастбищных земель

Землю, занимаемую скотоводами-кочевниками, часто называют пастбищными землями. Пастбищные экосистемы, в основном, сформировались в местах экстремального и сильно изменчивого климата. Они представляют собой трудные для обитания и непредсказуемые природные среды, в которых развивались природа и общество, что привело к уникальному биологическому и культурному разнообразию. Пастбищные экосистемы дают человечеству множество продуктов и услуг, включая продовольствие и волокна, регулирование водоснабжения и сокращение выбросов диоксида углерода.

Пастбища также в экологической терминологии иногда определяют, как «землю, на которой произрастает эндемичная растительность (сообщества или под-сообщества), представленная преимущественно травами, травянистыми растениями, полукустарниками или кустарниками, используемыми фактически или потенциально для выпаса скота, и которая служит в качестве природной экосистемы для производства нагульного скота, диких растений и животных» (Allen *et al.*, 2011). В состав пастбищных угодий могут входить природные луга и пастбища, например, прерии или степи, саванны, заболоченные земли, засушливые земли и пустыни,

тундра и территории, занятые определенными низкорослыми полукустарниками и кустарниками, вроде *чапареля* или *средиземноморского маквиса*. Пастбища часто находятся на засушливых землях и в горах, где рост растительности ограничен низким количеством осадков, сильными холодами, большой высотой над уровнем моря, крутыми склонами или другими факторами. На Рисунке 2 показано глобальное распределение пастбищ согласно данным «Общества управления пастбищами» (Society of Range Management), с разбивкой по следующим категориям земель: пустыня; луга; территория, покрытая кустарником; редколесье и саванна; и тундра. Однако, пастбища также представляют собой социальные ландшафты, на которых коренные культуры оказывают влияние на экосистемы, и, наоборот. Как видно из Рисунка 2, на пастбища приходится примерно половина всей суши (51%), что дает приблизительную оценку распространения и возможного размера пастбищных земель.

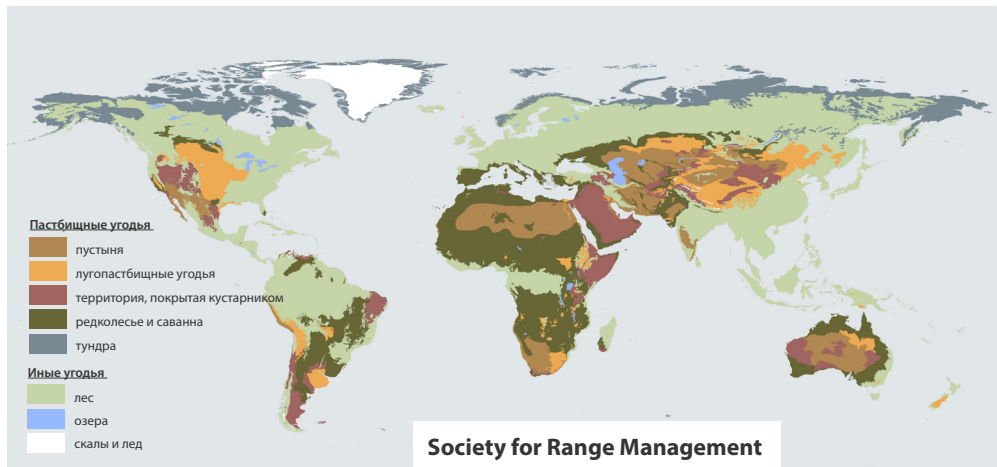


РИСУНОК 2:
Пастбищные
угодья мира

Полезность, которую пастбища приносят человечеству во многих странах мира находится под угрозой вследствие деградации земель. И, хотя процессы деградации пастбищных земель плохо изучены на сегодняшний день, тем не менее, они вызывают сильную озабоченность. Такое недостаточное понимание этих процессов способствовало принятию слабо информированных политик и применению мер, которые иногда только усугубляли деградацию земель. Пастбища часто передают под возделывание сельскохозяйственных культур, подвергают перевыпасу, чрезмерному извлечению древесной биомассы, и на них часто происходит усиление засушливости в силу как изменения климата, так и забора воды. Указанные типы деградации обусловлены также ростом населения, растущим спросом на продовольствие и другие продукты, изменениями в методах и технологиях управления, а также целым рядом политических и институциональных факторов. Безуспешность принятых политик можно, в свою очередь, объяснить сочетанием слабых прав и слабого их регулирования, недостаточной способностью заинтересованных в пастбищах сторон влиять на ситуацию и недостаточностью или неточностью данных, информации и знаний (Mortimore *et al.*, 2009; Davies *et al.*, 2015).

Неэффективность политики также можно связать с ложными представлениями о пастбищном животноводстве, либо даже намеренным представлением пастбищного животноводства как отсталой отрасли. Передвижение стад является жизненно важным условием устойчивого управления пастбищами, однако эти передвижения

часто осуждают, как нечто архаичное. Гибкие и подстраивающиеся под меняющиеся условия методы регулирования поголовья скота представляют собой жизненно важные инструменты управления рисками, однако, и они тоже были заклеены как нечто устарелое и даже нерациональное. Хотя это происходит не часто, в тяжелые годы использование природных заказников необходимо для выживания скотоводов-кочевников, однако их изображают анархистами, когда они выступают с требованием получения доступа к ним. Многие пастбища нуждаются в растительных пожарах для поддержания своего существования, однако скотоводов-кочевников критикуют за использование огня, как инструмента регулирования в целях обновления пастбищ и для борьбы с вредителями (IUCN, 2011a).

Имеющиеся данные показывают, что ценность пастбищного животноводства и пастбищ в большинстве стран серьезно недооценивается, а перевод пастбищ на использование в других целях может повлечь за собой больше издержек, чем выгод, если измерять эффект для системы в целом (Davies and Hatfield, 2007). И, тем не менее, несмотря на наличие подтверждения тому, что перевод пастбищ под выращивание сельскохозяйственных культур является одной из основных причин деградации земель, многие страны все еще ставят земледелие в центр своего внимания в ущерб здоровью пастбищ. Однако, следует также отметить, что во многих странах доказательная база деградации пастбищ слабо развита, и что причиной «деградации» обычно считают перевыпас, что может быть политически мотивировано и использоваться для обоснования конфискации пастбищ. В то же время отмечено, что там, где передвижения и традиционные институты местного регулирования сохранили свою эффективность, деградация пастбищ происходит редко (Niamir-Fuller, 1999).

Управление земельными и водными ресурсами при ведении пастбищного животноводства

Корм для скота и вода являются самыми важными ресурсами для ведения пастбищно-животноводческого хозяйства, однако скотоводы-кочевники претендуют на и используют большой ряд других активов. Скотоводы-кочевники потребляют в качестве пищи или лекарств дикие плоды, семена, клубнеплоды, кору, смолы и листья. Они также используют многие виды деревьев в качестве корма для скота, для создания тени, огораживания, строительства и изготовления домашней мебели и инструментов. Так как скотоводы-кочевники, в основном, зависят от земель, отличающихся низкой биологической продуктивностью и высокой изменчивостью, им необходим доступ к обширным земельным пространствам, чтобы обеспечить ресурсы для своих стад. Раздробление земли на индивидуальное пользование, как правило, не дает должного эффекта, поскольку эти индивидуальные участки земли подвержены периодическим колебаниям растительности от излишка к нехватке. Когда пастбища не стравливаются эффективным образом достаточным количеством скота, это может привести к определенной форме деградации: недостаточное стравливание представляет собой не менее серьезную угрозу, чем перевыпас, и эту форму деградации может быть труднее обратить вспять. Использование рынка для регулирования поголовья скота в зависимости от климатической изменчивости редко бывает эффективным, и скотоводы-кочевники вместо этого прибегают к перекочевкам для оптимизации использования ими ресурсов по всему соответствующему ландшафту и во избежание деградации (IUCN, 2001a).

В мире есть несколько примеров, когда индивидуумы контролируют частным образом достаточно большие земельные территории, чтобы позволить себе эффективное управление рисками (например, владельцы скотоводческих ранчо в Америке и овцеводы в Австралии), но подавляющее большинство скотоводов-кочевников зависит от общинных пастбищных земель. Многие скотоводы-кочевники владеют теми или иными отдельными ресурсами или контролируют их, в том числе участки земли, деревья и водные ресурсы. Тем не менее, регулирование и использование этих ресурсов необходимо проводить в соответствии с регулированием и использованием общинных земель, внутри которых они расположены. Часто индивидуумы (либо домохозяйства) обладают исключительными правами на управление такими ресурсами, однако они обычно практикуют совместное и взаимное их использование, тем самым гарантируя себе доступ к ресурсам, которые аналогичным образом контролируют другие люди. В некоторых европейских системах пастбищного животноводства доступ к общинным (зачастую принадлежащим государству) пастбищным землям обусловлен прилегающими пастбищами, находящимися в частном владении. Однако, правила регулирования нагрузки на общинные земли (в плане как сроков, так и поголовья) оказывают непосредственное воздействие на управление землей, находящейся в частных руках (Herrera, Davies and Manzano Baena, 2014).

Скотоводы-кочевники извлекают выгоду из разнообразия пастбищных экосистем за счет использования местных пород скота, приспособленных, как к экологическим условиям конкретных пастбищ, так и к конкретной системе производства. Многие скотоводы-кочевники также одновременно держат несколько видов скота для того, чтобы максимально использовать широкий спектр ресурсов: например, сочетая крупный рогатый скот или овец на пастбищах с верблюдами или козами на землях, покрытых кустарниками. Такое сочетание позволяет скотоводам-кочевникам использовать более широкий спектр экологических ниш, а также создать себе производственный резерв в случае каких-либо изменений.

Доступ к воде играет фундаментальную роль в управлении пастбищами, особенно в то время года, когда пастбища высыхают. Вода неравномерно распределена по ландшафту, и это может диктовать способы ведения животноводческого хозяйства. И, хотя пастбищное животноводство может эффективно функционировать в среднесредственным количеством воды, во многих пастбищно-скотоводческих общинах системы управления организованы вокруг доступа к пастбищам, которые постоянно претерпевают изменения и имеют ограниченные запасы воды. Тесная связь между наличием воды и кормов для скота является основой перекочевок стад. Для скотоводов-кочевников ключевым вопросом в системе владения и пользования ресурсами является определение того, кто и в какое время получит доступ к воде. Регулирование количества скота

Регулирование деревьев на пастбищных землях

Многие пастбищно-скотоводческие общины обладают богатыми знаниями об использовании и ценности различных пород деревьев, что отражает ту важную роль, которую деревья играют в скотоводческой экономике и культуре. Во многих пастбищно-скотоводческих обществах действуют правила рубки деревьев со строгим запретом на вырубку некоторых видов. Например, по всей Восточной Африке широко распространена практика подрезки веток и верхушек деревьев, как для устойчивого сбора древесины, для создания тени, так и для сбора плодов. Проживающий в Северо-Западной Кении народ Туркана (Turkana) подрезает верхушки деревьев, например, *Balanites aegyptiaca* (пустынный финик) и *Dobera glabra*, в частности для того, чтобы способствовать их ветвлению на низком уровне и для облегчения доступа к этим деревьям скота и человека. Туркана управляют своими деревьями в рамках системы владения и пользования под названием «эквар» (*ekwar*), которая связана, в частности, с владением деревом *Acacia tortilis*, которое растет в приречных зонах и дает стручки, которые служат чрезвычайно важным источником корма в сухой сезон (IUCN, 2007). Аналогичным образом, агро-лесо-пастбищные системы Средиземноморья сочетают пастбищное животноводство, разведение древесных пород и выращивание растений в небольших масштабах, тем самым создавая комплексные системы управления. В этих системах пастбищные и скотоводческие циклы синхронизируются, деревья используются в качестве запасного источника кормов, необходимого скоту в период его нехватки (например, листья и молодые побеги, плоды или опавшие листья) (Bargow, 1990; Moreno and Pulido, 2009).

и времени его доступа к воде основывается на четко определенных функциях, ответственности, правах и приоритетах, и для этого требуется наличие хорошо развитых институтов управления.

Регулирование водных ресурсов на пастбищных землях Восточной Африки

В населенных народом Боран (Boran) районах Кении и Эфиопии, строительство и содержание наземных водосборных отводов, как правило, ведется на коллективной основе. Использование этих ресурсов тщательно отслеживается и контролируется для сокращения чрезмерного использования и возможных повреждений. Когда наблюдается слишком резкий спад уровня воды, в первую очередь водой пользуются обычно домовладения, расположенные ближе всего к этим сооружениям. Иногда в таких случаях, взрослый скот не подпускают к воде в пользу телят, но при необходимости даже телят перегоняют к другим прудам или колодцам. С другой стороны, глубокие колодцы в районе Борана (Borana) жизненно необходимы в сухой сезон, и права на доступ к ним зачастую ограничены, поскольку для строительства этих сооружений и для забора воды требуются существенные трудовые усилия. «Абба элла» (Abba Ella), или «отец колодца», это человек, который инициирует рытье или ремонт колодца. Это дает ему приоритетность доступа и привилегии при принятии решений, хотя старейшины клана пристально наблюдают за ним, чтобы удостовериться, что все решения принимаются согласно обычаям Борана. «Абба элла» привлекает себе в помощь людей из своего собственного клана и из других кланов и родов для проведения строительных работ. Участвующие в строительстве кланы тем самым также приобретают права доступа к данному колодцу, хотя Борана, которые не участвовали в его строительстве, также могут получить временные права доступа к нему при острой необходимости, в зависимости от количества имеющейся воды и норм водопотребления (Layne Coppock, 1994).

Территории большинства пастбищно-скотоводческих общин тесно привязаны к их постоянным источникам воды, а там, где скотоводы-кочевники по традиции землей не «владеют», зачастую их владение водными ресурсами дает им фактический контроль. Могут существовать важные различия между сезонными пастбищными угодьями, например, пастбищами, используемыми для выпаса только во влажный сезон, или летними пастбищами, доступ к которым обеспечивается за счет сезонного перегона стад, и пастбищами сухого сезона или зимними пастбищами, которыми в большинстве случаев пользуются с относительно стационарных поселений. Последние часто включают в себя ресурсы, имеющие особое стратегическое значение, например, постоянные колодцы, строительство и содержание которых требует больших инвестиций и которые обычно являются объектом более узких прав пользования.

Кочевание как центральный элемент системы пастбищного животноводства и культуры

Кочевое пастбищное животноводство оптимально соответствует управлению пастбищными землями и обеспечивает как экономические, так и экологические выгоды. Кочевание способствует обеспечению кормами, водой и убежищем, помогает избегать внешних проблем, например, таких как засухи, болезни и конфликты, а также способствует сбыту продукции при нестабильной конъюнктуре рынка. Это гибкая, адаптивная и уместная стратегия управления в условиях среды,

подверженной изменчивости. Отгон домашнего скота не является самоцелью, а лишь средством эффективного управления пастбищами и ключевым инструментом в предотвращении рисков и управлении ими. Однако, кочевание оказывает глубокое социальное и культурное влияние на общины скотоводов-кочевников и часто играет центральную роль в формировании их идентичности и отношений. Скотоводы-кочевники передвигаются от земель, где засушливый климат или большая высота над уровнем моря ограничивают их использование до более увлажненных земель, расположенных на высоте ниже над уровнем моря, которыми могут пользоваться также многие другие пользователи.

Кочевки на пастбищах зависят от состояния жизненно необходимых ресурсов и инфраструктуры, необходимых для перемещения, в том числе мест водопоя, скотопрогонных троп и дорог, пастбищ и мест для разбивки лагеря. Деградация или потеря таких структур может серьезно подорвать мобильность. Системы владения и пользования пастбищными ресурсами должны обеспечивать доступ к такой естественной и созданной человеком инфраструктуре, одновременно поддерживая гибкость в ее использовании. Это внутреннее противоречие между гарантированным доступом и гибкостью, порождаемое кочевым видом пользования, значительно усложняет задачу распределения прав на землю. Зачастую бывает необходимо проводить границы, составлять карты пастбищной инфраструктуры и обеспечивать ее юридическую защиту, но те же действия могут отрицательно сказаться на ее функционировании. Иногда установление прав или определение на постоянной основе некоторых структур, например, скотопрогонных троп, может привести к вытеснению других прав, снижая тем самым гибкость и причиняя помехи перемещениям скотоводов-кочевников. Множество факторов, таких как доступ к социальным, образовательным и медицинским услугам, либо к услугам по обеспечению безопасности и правовым услугам ставят кочевание под угрозу. Для успешного налаживания регулирования в целях достижения эффективности владения и пользования пастбищами иногда требуется решать широкий ряд взаимосвязанных задач.

Сезонный перегон скота на дальние расстояния и задача регулирования пастбищ в крупном масштабе

В зависимости от контекста, кочевки могут проходить как на короткие, так и на дальние расстояния. Скотоводы Сахеля могут перемещаться каждый год на сотни (скотоводы крупно рогатого скота племени Фулани (Fulani)) или даже тысячи километров, как Туареги (Tuareg), занимающиеся разведением верблюдов. Народ Водааби (Wodaabe) в Нигере однозначно считает кочевание своим культурным достоянием, а скотовода, перешедшего к оседлому образу жизни никчемным бездельником. Считается, что такой скотовод не достоин быть членом скотоводческой общины, и во времена засухи или эпидемий другие члены общины не будут помогать ему (Schareika, 2003). Отгонное животноводство в Испании может предусматривать перегон скота на расстояние от двадцати километров (сезонный перегон на высокогорные пастбища) до пятисот километров (перегон между горами на севере и равнинами на юго-западе), в то время как Кашкаи (Qashqai) в Иране ежегодно кочуют на расстояние пятисот километров и более.

Управление рисками и вопросы владения и пользования пастбищными землями

Управление рисками глубоко укоренено в образе жизни скотоводов-кочевников и объясняет многие уникальные особенности их системы. Эти особенности часто воспринимаются как препятствия при укреплении регулирования вопросов владения и пользования. Ограничение возможности кочевания и сдерживание гибкости серьезно ограничивают доступ скотоводов-

кочевников к ресурсам, а также их возможности реагировать на риски. Стратегии управления рисками могут оказывать влияние на регулирование, в том числе на понимание прав на скот и продукцию животноводства. Общая стратегия страхования заключается в совершении сетевых инвестиций с участием отдаленных общин через совместное использование скота и выдачу ссуд, с созданием долговых инструментов для погашения после кризиса. Однако она создает ощущение совместных прав на скот, что может ограничивать способы распоряжаться им: например, кого необходимо ставить в известность перед забоем или продажей скота? Необходимо быть уверенным, чтобы обеспечение владения и пользования и укрепление регулирования не подорвали бы эти возможности по управлению рисками.

Общинное объединение ресурсов в целях управления рисками

«Нухурлул» (*nukhurlul*) – монгольская стратегия объединения рисков, которая отвечает (по крайней мере, частично) большинству требований по «функционирующим и жизнеспособным институтам для координации деятельности домохозяйств» в поддержку общинной складчины в качестве адаптивной стратегии (Upton, 2009; Agrawal, 2008). Общинная деятельность по объединению ресурсов может, до некоторой степени, отражать традиционные стратегии, но она также предлагает более формализованные и экстенсивные средства кооперации, которые поддерживаются организационными схемами, тесно связанными с владением и использованием земель. Поведение на основе взаимности – центральный элемент монгольской скотоводческой культуры, которая оказывает поддержку таким стратегиям, как отгон стад («отор», *otor*) во время суровых зим («джуд», *dzud*) и засухи. Практика взаимности, например, как совместное использование пастбищ, может играть существенно важную роль для выживания кочующих скотоводов, но может также усиливать риски и общую уязвимость общин, принимающих приходящие со стороны стада.

Появляющиеся новые риски в системе владения и пользования пастбищными землями

Скотоводы-кочевники имеют комплексную сеть прав на различные ресурсы в пределах того или иного ландшафта, при этом, в некоторых случаях, они редко заявляют о таких правах. В результате, одним из самых распространенных для скотоводов-кочевников рисков является потеря земли и иных прав, а управляемые общинами земли, на которые не оформлены права собственности, представляют собой легкую мишень для захвата или выкупа. Землю у скотоводов-кочевников могут отбирать по многим причинам, в том числе, для перевода под сельскохозяйственные нужды в разных территориальных масштабах, ради предоставления концессий на горнодобывающие промыслы, для создания охотничьих заказников, а также для целей охраны природы. Кроме того, одни скотоводы-кочевники могут аннексировать землю у других скотоводов-кочевников через процессы приватизации и огораживания, с пагубными последствиями для пастбищного ландшафта и экономики в целом (IUCN, 2011b).

Скотоводы-кочевники больше всего страдают от изменения климата и это имеет существенные последствия для их системы владения и пользования пастбищами. Изменение климата усугубляет изменчивость, и без того характерную для среды их обитания, увеличивая количество таких сильных происшествий, как засухи, наводнения или метели. Общая площадь пастбищ будет также меняться по мере изменения погодных условий, при этом одни пастбища будут становиться суше и, тем самым, доступ к ним будет более затруднительным. В то же время, другие пастбища могут стать более увлажненными, и давление в пользу изменения их назначения пользования может усиливаться (Davies and Nori, 2008).

Исторически скотоводы-кочевники были наиболее приспособленными к адаптации обществами. Пастбищное животноводство могло возникнуть в некоторых частях мира в попытке приспособления к историческим периодам изменения климата, но адаптивные способности скотоводов-кочевников ослабевают в то время как необходимость приспосабливаться для них только растет. Для многих скотоводов-кочевников затруднен и ограничен доступ к государственным услугам, услугам здравоохранения и безопасности, у многих из них низкий уровень грамотности, что лишь усугубляет ослабление их адаптивных способностей и подрывает их устойчивость к внешним воздействиям. Существующие адаптивные стратегии можно укрепить для уменьшения рисков в среднесрочной перспективе, однако для того, чтобы дать возможность скотоводам-кочевникам приспособиться к изменению климата в долгосрочной перспективе, возможно, необходимо заняться решением фундаментальных проблем развития. Вместо того чтобы делать дорогостоящие инвестиции в технические решения, может быть лучше усилить права скотоводов-кочевников с тем, чтобы они могли лучше справляться с изменчивостью климата (Davies and Nori, 2008).

Характерные черты пастбищных систем животноводства, определяющие механизмы их регулирования

Так как скотоводы-кочевники обычно коллективно используют землю и прочие ресурсы, то определение собственности в узком смысле этого слова (то есть, как право контролировать ресурс полностью и с исключительным правом) не соответствует их традициям и источникам существования. Лучше понимать права собственности скотоводов, как накладывающиеся права, когда права на один ресурс зачастую заключены внутри некоего другого набора прав на другой ресурс, причем эти права функционируют одновременно на нескольких пространственных уровнях при наличии различных полномочных органов и функций.

Права скотоводов-кочевников нуждаются в признании на всех территориях, которые они используют, даже если те принадлежат другим регионам или странам, или управляются другими системами владения и пользования. К таким правам могут относиться периодические права пользования участками земли (узуфрукт) за пределами пастбищ, как например, источники грунтовых вод на случай засухи. Несмотря на эту кажущуюся сложность, исторически системы землевладения и землепользования доказали, что они эффективны для устойчивого управления пастбищами и их ресурсами.

Роль традиционных систем владения и пользования пастбищными землями

Традиционные системы владения и пользования землей играют главную роль в регулировании пастбищ, однако эта их функция недостаточно признана и редко получает поддержку в земельной политике. Государственная политика часто вводилась в заблуждение обычно ошибочным предположением о «трагедии общинных земель» (Hardin, 1968), когда полностью свободный доступ к общему ресурсу (пастбищам, в данном случае), ведет к чрезмерной его эксплуатации и, в конечном итоге, полному истощению. Более поздние работы по режимам общинной собственности четко показывают не только то, как действуют системы коллективного управления, но и почему они необходимы и эффективны (Ostrom, Gardner and Walker, 1994). Традиционные общинные системы – даже с достаточно гибкими правами доступа – демонстрируют устойчивость и эффективность своих регулятивных институтов. Исходя из предположения об отсутствии контроля, правительства многих стран прибегали к политике национализации земли, которая привела к ослаблению или исчезновению местных режимов общинной собственности, создавая тем самым «трагедию общинных земель» там, где ранее ее не было.

Традиционные системы не неподвижны: они непрерывно приспосабливаются к изменениям экономических, социальных, политических, культурных или экологических условий. Введение традиционных систем владения и пользования землей в поле действия официального права может открыть новые возможности и выгоды для скотоводов-кочевников, однако многие инициативы в этом направлении потерпели неудачу, что привело к сосредоточению богатств, привилегий и полномочий по принятию решений в руках самых влиятельных индивидуумов в соответствующей группе (Dressler *et al.*, 2010). Реформы, призванные обеспечить

права бедных и социально обособленных людей, должны проявлять достаточную гибкость для учета всей сложности прав и практик на различных уровнях. Это включает задачу решения вопросов гендерного неравенства, имеющего место во многих традиционных институтах скотоводов-кочевников.

Традиционные системы владения и пользования пастбищами можно обнаружить по всему миру, где есть пастбищные земли, и они функционируют с разной степенью эффективности. Они встречаются не только в развивающихся странах, но также во многих промышленно развитых экономиках мира, в частности, в сельских общинах Европы (например, в Румынии, Испании, Италии и Швейцарии). Много усилий было приложено для восстановления и формализации традиционных систем владения и пользования, чтобы использовать их эффективность в управлении пастбищными ресурсами. Традиционные институты могут дать правила и механизмы регулирования управления пастбищами с помощью местных знаний. Традиционные институты не всегда могут эффективно взаимодействовать с официальным

Защита традиционного регулирования в Боливии

Тогда как многие правительства пытаются ликвидировать системы коллективных прав на землю, существуют также и примеры скотоводческих общин, сопротивляющихся приватизации и пытающихся сохранить системы коллективного владения и пользования. Примером тому служит противостояние скотоводов-кочевников Аймара (Aymara) в Боливии сельскохозяйственным реформам, нацеленным на внедрение индивидуальной собственности. В этом конфликте на кону стояли владение и пользование землей, правила доступа в социальные группировки и методы совместных действий. Окончательное соглашение между Аймара и правительством позволило дробление крупных территорий общинной земли на более мелкие участки, находящиеся в коллективном владении групп семей с сохранением обычного права. Это не только помогло Аймара сохранить свою культуру, но также позволило им продолжать поддерживать методы общинного управления природными ресурсами, которые имеют важное значение для источников их существования (Global Drylands Imperative, 2003).

правом и с государственными учреждениями, и в некоторых случаях в качестве промежуточного звена создаются гибридные институты или, так называемые институты-посредники (Herrera, Davies and Manzano Baena, 2014).

Возрождение «Аль-Химы» (Al Hima): местное управление в Западной Азии

Пастбища в Иордании и Ливане характеризуются традиционными системами владения и пользования землей и правами на выпас, связанными с племенными институтами бедуинов. «Хима» – это система управления территорией, защищаемая местными властями в общественных интересах и ради сохранения естественной среды обитания. Эта система была разработана на Аравийском полуострове еще до появления ислама. Однако, исламское влияние изменило древнюю частную систему «хима», которая принадлежала избранным влиятельным лицам, преобразив ее в систему права, защищающую природные территории, прежде всего, в интересах общины. Система «хима» позволяет защитить пастбища в сезон восстановления растительности и косвенно контролирует нагрузку скота на участки выпаса через установление допустимого размера стад.

Устранение этих систем владения и пользования для перевода пастбищ в государственную собственность привело к их деградации. Усилия различных НПО по возрождению «химы» в Иордании были сосредоточены вокруг налаживания процесса диалога и планирования с участием множества заинтересованных сторон и обеспечения посредничества между общиной и правительством для передачи прав управления общине. Община реализовала планы управления, основанные на короткой продолжительности как выпаса, так и периодов отдыха для естественного восстановления пастбищ. Быстрое восстановление растительности на пастбищах заслужило уважение со стороны правительства и незамедлительно породило интерес к увеличению масштабов общинного управления пастбищами по всей стране в рамках пересмотренной национальной стратегии управления пастбищными землями (Haddad, 2014).

Накладывающиеся права на переменные ресурсы

Скотоводам-кочевникам в разное время года требуется надежный доступ к определенным ресурсам, в том числе к землям для выпаса, колодцам, солончакам, деревьям и прочим ресурсам, и соответствующие права обычно регулируются на основе принципов гибкости и взаимности. Для многих пастбищно-скотоводческих обществ необходимо сохранение неопределенных границ – такие границы часто называют «нечеткими» – с проведением постоянных переговоров по доступу, в ходе которых индивидуумы или группы пользователей пересматривают свою долю в стратегических ресурсах и уровень контроля над ними. Это может создавать напряженность в отношениях с оседлыми общинами, с которыми скотоводы-кочевники разделяют права на ресурсы, особенно там, где официальное право отдает приоритет оседлому населению и притязаниям на право владения и пользования, основанным на возделывании земель и постоянном (круглогодичном) использовании.

Частая ошибка при проведении многих земельных реформ состоит в негибком и одностороннем определении границ сообщества при игнорировании притязаний соседних групп. Когда права собственности формализованы

негибко, происходит пренебрежение накладываемыми интересами в силу создания исключительных форм собственности на ресурсы. С постепенным проведением землемерных работ, межевания и выделения участков ландшафта, могут быть созданы препятствия мобильности скотоводов-кочевников, и в итоге их практика постоянно возобновляемых переговоров о правах доступа к ресурсам теряет эффективность, что, по сути дела, лишает их этих прав.

**Вложенные и гибкие права кочевого животноводства:
примеры из Мали и Уганды**

Расположенная внутри страны дельта реки Нигер в Мали дает ценные сведения о функционировании накладываемых и вложенных прав. В этом регионе находятся в большом количестве особо ценные природные ресурсы, которые породили сложные системы накладываемых прав и конкурирующие между собой виды пользования ресурсами. Один и тот же участок земли может поддерживать пастбищное животноводство, земледелие и рыболовство, практикуемые как проживающими, так и не проживающими там скотоводами, фермерами, агро-пасторалистами и другими пользователями, которые могут сменять друг друга в разные сезоны. Конкурирующие притязания регулируются с помощью таких механизмов, как система «дина» (Dina). Действенность таких традиционных систем хорошо задокументирована, как и их способность приспосабливаться к изменениям с течением времени. Эти системы сочетают межэтнические вложенные и гибкие права с внутренними вложенными и гибкими правами на конкретные участки, контролируемые «хозяевами пастбищ», которые участвуют в сложной сети переговоров и совместного использования (Cotula and Cissé, 2006).

Типологию вложенных прав отражает случай скотоводов-кочевников Каримоджонг (Karimojong) в Уганде. Границы традиционной территории пастбищ, на которую претендует племя в качестве своей основной базы, являются относительно фиксированными и их можно определить с помощью особенностей ландшафта. Каждый клан, его подразделение или фракция имеют свои зоны ежегодного выпаса, по которым они перемещаются в соответствующие сезоны, причем эти зоны обычно простираются за границы их основной базы. Географическая граница такой пастбищной зоны чрезвычайно подвижна от года к году из-за изменчивости количества осадков. Во многих местах (особенно в относительно более ценных) каждая зона годового выпаса призвана быть самодостаточной. Однако в период, когда потребность особенно возрастает, проводятся переговоры для согласования доступа к этим зонам со стороны других кланов или составляющих их групп (Niamir-Fuller, 1999).

Механизмы, регулирующие доступ к ресурсам, должны быть достаточно гибкими, чтобы позволять проводить необходимые переговоры и заключать договоренности с учетом различных и зачастую накладываемых прав. Такие переговоры динамичны, они могут меняться с согласия участвующих сторон, а их результатом являются легко видоизменяемые сценарии распределения прав. Как показано на Рисунке 3, на уровне от домохозяйства или жилой единицы и вплоть до уровня этнической группы в целом может существовать иерархия прав и обязанностей с различной спецификой в разных пастбищно-скотоводческих обществах. Следует отметить, что подобные иерархии прав находятся под постоянным давлением, в приведенном здесь примере также присутствует растущее число исключений: например, из-за масштабной приватизации земли в Масаиленде (Maasailand) в Кении или из-за отчуждения государством пастбищных земель в Объединенной Республике Танзания.



РИСУНОК 3:
Иерархия вложенных прав в масайской пастбищно-животноводческой общине в Кении/Танзании

(Spear and Waller, 1993)

Подобная сложность преобразует концепцию общинной собственности в более проработанную и гибко определяемую систему владения и пользования – так называемые «нечеткие права доступа» (fuzzy access rights, FAR). Нечеткие права доступа доминируют среди систем владения и пользования в условиях неопределенности, они реализуются посредством культурно-специфических механизмов, основанных на формальных переговорах и неформальных договоренностях. Отличительными чертами нечетких прав доступа являются многослойность (накладывание) прав на землю и ресурсы. Такие права могут определяться в разных измерениях: накладывающиеся права на различные ресурсы на одной и той же территории (например, различные права на корм, плоды, топливо); частичные права (например, право прохода для стада через определенную территорию, но без выпаса на этой территории); асимметричные права (например, собственник не может отказать в доступе стадам для прохода, однако он имеет право на компенсацию); гибкие границы (например, ежегодно меняющиеся скотогонные тропы); права с оговоренным сроком действия (например, определение периодов выпаса и отдыха для общинных пастбищ); а также взаимное доверие и обмен услугами.

Эта многослойность, в дополнение к сосуществованию традиционного и официального режима (правовой плюрализм), создает большой набор накладывающихся и иногда противоречащих друг другу систем регулирования, среди которых: местные культурные нормы; правила, навязанные колониальными режимами; формальные и неформальные институты; традиционные официальные и современные законодательные базы; а также влияние, обусловленное религией. Соответственно, права требуют кодификации, при этом без ущерба гибкости и адаптивности, свойственным системам пастбищного животноводства, или, по крайней мере, кодификация должна обеспечивать достаточное пространство для ведения переговоров и достижения соглашений по ресурсам.

Гендерные вопросы

Женщины-скотоводы выполняют многие жизненно важные функции пастбищно-скотоводческого общества и являются де-факто держателями прав на многие природные ресурсы. Так, например, они контролируют использование определенных пастбищ и деревьев вблизи своего жилища. В тех местах, где мужчины все чаще покидают сельскую экономику в поисках работы, женщины принимают на себя большую часть основных решений по поводу пастбищных ресурсов. Тем не менее, мужчины часто сохраняют за собой власть при принятии решений и могут осуществлять контроль по своему усмотрению: например, над вопросами продажи земли или стада. Правила наследования обычно также игнорируют права женщин. В результате, женщины у пастбищно-скотоводческих народов вынуждены постоянно вести переговоры в качестве вторичных заявителей прав через родственников мужского пола, и их способность управлять животноводческой деятельностью и развивать ее может быть ограничена.

Относительно слабое положение женщин в пастбищно-скотоводческих обществах становится наиболее очевидным, когда происходят изменения в земельных правах, особенно при усилиях обеспечить земельные права пастбищно-скотоводческому обществу в целом. Зачастую, права, которыми пользуются женщины-скотоводы в рамках обычного права, теряются в процессе формализации прав собственности. По мере перехода скотоводов-кочевников к более оседлому образу жизни, земельные права проявляют тенденцию ко все большей приватизации, что влияет на доступ к земле и земельные права как мужчин, так и женщин. Процесс приватизации не дает всем равные возможности права приобретения земельных прав и по участию в системе земельного рынка. Хотя традиционные институты могут многое дать в плане регулирования пастбищ в целом, в них зачастую встроены глубинные механизмы гендерного неравенства, которым необходимо уделять внимание в ходе институционального возрождения или проведения реформ. Реформирование традиционных институтов – это крайне чувствительный вопрос, требующий прочной приверженности ему со стороны членов общины, а также лидерства со стороны женщин также, как и мужчин, поскольку земельные права определяют отношения власти внутри различных групп, участвующих в данном процессе, а также между ними. Хотя существуют различия между пастбищно-скотоводческими обществами, некоторые из них могут быть более «демократичными» или более «эгалитарными» чем другие, зачастую, основная характеристика иерархии в обществе представлена социальным расслоением, а также этническими и гендерными различиями. В двух крупнейших по численности группах скотоводов-кочевников в Африке южнее Сахары – Пель/Фулами (Peul/Fulami) и Туарег/Кель Тамашек (Tuareg/Kel Tamasheq) – расслоение настолько велико, что создает пропасть между элитами и нижними кастами. Даже, как утверждается, эгалитарные масаи имеют общество, управляемое старейшинами, в котором молодые мужчины занимают подчиненное положение по отношению к пожилым, а женщины – и к тем, и к другим.

Изменение соотношений власти в сообществах скотоводов-кочевников

Соотношения власти в сообществах скотоводов-кочевников находятся в состоянии постоянных изменений, что тесно связано с факторами мобильности и гибкости. Наряду с присущим пастбищно-скотоводческим сообществам динамизмом, значительные широко распространившиеся изменения в соотношениях власти в последние годы происходили

под воздействием многих факторов. К числу этих факторов относятся растущая власть государства и его вторжение в вопросы регулирования пастбищ, а также сильное влияние со стороны агентств развития и реализуемых ими проектов. Факторы, способствующие сдвигам в системе соотношения власти, включают в себя:

- **Вмешательства государства:** программы принудительного перехода к оседлому образу жизни; несправедливые законы или несправедливое применение законов.
- **Захват власти в общинах скотоводов-кочевников элитой:** образованные элиты получают власть над традиционными институтами; владельцы стад не проживают в общине.
- **Изменения в режимах собственности:** разграничение пастбищных угодий на зоны; распределение частных индивидуальных или групповых прав; захват/перераспределение земель.
- **Приоритеты развития:** потеря земельных, водных и иных ресурсов в пользу земледелия, гидроэнергетических схем, урбанизации, горнодобывающей промышленности и т.д.; закрытие или блокирование маршрутов миграции; потеря земли в пользу проектов охраны окружающей среды или особо охраняемых природных территорий.
- **Изменение территориального определения:** притязания на земли в результате принудительного вмешательства (например, расчистки земель); агрессивные земельные споры.
- **Вооруженные конфликты:** конфликты между скотоводами-кочевниками и фермерами и между разными группами скотоводов-кочевников; пограничные конфликты в районах пастбищных угодий; дестабилизация пастбищно-животноводческой экономики; деградация совместных институтов кооперации и разрешения конфликтов.

Появление в пастбищно-скотоводческих общинах владельцев стад, не проживающих в общинах, породило различные формы владения скотом с распространяющимися случаями заключения контрактов обедневших скотоводов-кочевников с состоятельными элитами. В некоторых случаях такие, не проживающие в общине владельцы стад нарушают традиционные стратегии выпаса; например, требуя, чтобы стада перемещались в соответствии с конъюнктурой рынка, а не в зависимости от сезонного наличия ресурсов, тем самым способствуя деградации пастбищных земель. В Северной Африке, например, не проживающие в общине владельцы стад настаивают, чтобы стада оставались вблизи рыночных центров, где их можно быстро продать, что ведет к широко распространившейся деградации земель в этих местах и недоиспользованию отдаленных пастбищ (Davies and Hatfield, 2007). Некоторые страны с владельцами стад не проживающими в общинах, такие как Монголия, напротив демонстрируют очень небольшое негативное воздействие этого явления на окружающую среду, при существовании взаимовыгодных отношений между отсутствующими владельцами стад и скотоводами-кочевниками (например, доступ к транспорту и рабочей силе, что улучшает доступ к отдаленным пастбищам, а также к рынкам). Тем не менее, не проживающие в общине владельцы стад представляют серьезную проблему в системе владения и пользования пастбищами, поскольку они обычно обладают гораздо большими правами и более сильной сетью влияния, чем сами скотоводы-кочевники.



РИСУНОК 4:
Определение характеристик управления и регулирования пастбищным животноводством



Выгоды эффективного регулирования и защищенного владения и пользования

Защищенный и гибкий доступ к земле и ресурсам жизненно важен для извлечения скотоводами-кочевниками экономических, социальных и экологических выгод от управляемых ими пастбищ. Признание многочисленных выгод от пастбищного животноводства лежит в основе растущего по всему миру числа инициатив по укреплению систем владения и пользования. Это относится, например, к северной Австралии, где изменения в системе владения и пользования землей и водой способствуют большему разнообразию использования в пределах нишевых прав владения и пользования с использованием четких, но гибких правовых рамок (Commonwealth Scientific and Industrial Research Organization (CSIRO), 2013). К числу ожидаемых результатов от подобных механизмов относятся экономическое усиление коренных общин, диверсификация и рост животноводческой индустрии и дальнейшее развитие рынков услуг в сфере экологического сохранения и экосистемных услуг (например, касательно углерода и биоразнообразия).

Экономические и социальные выгоды

Пастбищное животноводство предоставляет товары и услуги, которые не только поддерживают источники жизнеобеспечения миллионов скотоводов-кочевников, но и ценятся далеко за пределами пастбищ. Сюда относятся производство продовольствия, волокон, шкур и навоза, а также природных продуктов с управляемых устойчивым образом земель, таких, как топливо, фрукты и лекарственные растения. С пастбищным животноводством связан широкий и комплексный круг ценностей, некоторые из которых материальны, а другие нет; некоторые можно измерить, а многие нет. К ним также относятся многие культурные ценности, как для самих скотоводов-кочевников, так и для общества в целом. Здесь можно указать на две широкие категории ценностей:

1. Прямые ценности, включающие такие продукты, как молоко, мясо, шерстяные волокна и шкуры, а также те, которые более сложно измерить, такие как занятость, транспорт или социальное страхование;
2. Косвенные ценности включают в себя средства сельскохозяйственного производства (навоз, тяговая сила, транспорт) и побочную продукцию, как например, косметические и лекарственные продукты из растений, мед, а также туристические услуги по наблюдению за дикими животными в их естественной среде обитания. Эти косвенные ценности могут также включать в себя ценности менее материального характера, как например, управление рисками или услуги по защите экосистем.

Производство продовольствия жизненно важно для большинства скотоводов-кочевников, хотя для некоторых скотоводов-кочевников основными источниками их доходов служат волокна или навоз. Продовольствие производится для продажи на рынке, и, хотя многие скотоводы-кочевники также полагаются на скот, как существенную часть своего потребления, подавляющее большинство из них дополняет свое питание приобретаемыми ими зерном, овощами и другими

продуктами. В результате, товары животноводства участвуют в национальных и даже глобальных рынках продовольствия, поставляя высокоценные продукты животноводства для быстро растущего и все более обеспеченного городского населения. Усилия в области развития в Африке в 1970-80-х годах прилагались, исходя из убеждения в том, что животноводство должно производить единичные виды продукции (например, говядину) для экспортных рынков, причем везде, где это возможно, на основе оседлого хозяйствования с использованием импортированных пород. Более поздние исследования показали, что разнообразие пород, разнообразие продуктов и крупномасштабная мобильность в системах пастбищного животноводства значительно более продуктивны, устойчивы и надёжны (Scoones, 1995).

Прошлые попытки преобразования сектора пастбищного животноводства способствовали увеличению бедности, деградации земель и ослаблению, как систем владения и пользования, так и их регулирования. С одной стороны, укрепление прав доступа к земле и ресурсам может помочь преодолеть этот регресс, но с другой стороны это также необходимо для усиления продовольственной безопасности и устойчивого развития. Однако, у правительств часто нет данных о вкладе пастбищного животноводства в национальную экономику, потому что мобильные скотоводы-кочевники плохо прослеживаются в официальной статистике или же потому, что такие данные собираются на рынках, а правительства недостаточно инвестируют в соответствующие рынки (Randall, 2015; IUCN, 2008a).

Имеются также выгоды, присущие усилению систем владения и пользования пастбищами. Более прочная система владения и пользования может помочь в объединении скотоводов-кочевников и усилении их идентичности, способствовать росту уважения и осведомленности как внутри, так и вне пастбищно-скотоводческих общин. Она также может содействовать тому, чтобы пастбищное животноводство воспринималось, как желательное занятие и источник жизнеобеспечения, что может способствовать возвращению получившей образование молодежи с новыми идеями и ресурсами в страны, где главной угрозой пастбищному животноводству является снижение численности населения, как например, в Европе. Социальные сети и институты, поддерживающие системы владения и пользования землей, также могут послужить отправным пунктом для других инициатив, в том числе в области землеустройства, здравоохранения, образовательных проектов или инициатив устойчивого развития. Наличие работающих групп, основанных на участии, может облегчить правительствам и НПО задачи реализации и мониторинга результатов новых инициатив и, безусловно, укрепит ощущение общности и взаимопомощи.

Экологические выгоды от усовершенствованного или защищённого регулирования владением и использованием

Устойчиво управляемые пастбища оказывают много очень ценных экологических услуг, которыми пользуются не только сами скотоводы-кочевники, но и соседние общины, население всей страны и даже глобальное сообщество в целом. Местные экологические выгоды могут включать в себя поддержание продуктивного биоразнообразия на пастбищных землях, таких, как пастбища и земли, покрытые кустарниками, и защиту земель от деградации. Соседские общины получают выгоду благодаря тому, что пастбищное животноводство защищает водосборные

Ценность восстановления экосистемы на пастбищных землях в Иордании

Инициатива по восстановлению регулирования пастбищных земель бедуинов в бассейне реки Зарка (Zarqa) в Иордании имела некоторые замечательные результаты в области экосистемных услуг. Низкозатратный подход к восстановлению прав посредством, как диалога, так и планирования с широким участием заинтересованных сторон дал ряд экологических и экономических эффектов. На основе восстановления в небольшом масштабе была проведена оценка затрат и выгоды от масштабирования этого подхода. Улучшение регулирования путем восстановления известной в этом регионе и признаваемой системы «хима» в более крупных масштабах на площади в 100 000 гектаров деградированных пастбищных земель в бассейне реки Зарка в течение 25 лет может принести иорданскому обществу от 203 до 408 миллионов долларов США чистой выгоды. В эту сумму входят экономия на затратах для приобретения корма для скота в размере 34,6 миллиона долларов США, приведенная стоимость дополнительного пополнения запасов грунтовых вод в размере 369 миллионов долларов США; и приведенная стоимость эффекта от предотвращения заиления водохранилищ в размере 14,7 миллиона долларов США. Примечательно, что эффект от пополнения запасов грунтовых вод превысил эффект от улучшения снабжения кормами для скота в десять раз (Westerberg and Myint, 2014).

бассейны от изменения вида землепользования, улучшая просачивание дождевой воды, усиливая пополнение водоносных горизонтов и сокращая риск затопления ниже по течению. Глобально, население планеты выигрывает от того, что, благодаря пастбищному животноводству, поглощается и удерживается большое количество углерода в почве пастбищ, что способствует смягчению последствий изменения климата (McGahey *et al.*, 2014). Биоразнообразие, от которого зависит пастбищное животноводство, также имеет ценность для других групп населения, и скотоводы-кочевники имеют много возможностей воспользоваться некоторыми из таких выгод, в том числе благодаря туризму и через государственные выплаты. Например, скотоводы-кочевники в нескольких африканских странах в настоящее время получают значительный доход от экотуризма на своих землях, который дополняет их доходы от производства животноводческой продукции и дает им еще больше стимулов для устойчивого управления своими землями (McGahey *et al.*, 2014).

Защищенная система владения и пользования землей является фундаментальным требованием того, чтобы скотоводы-кочевники могли управлять своей землей, производя при этом указанные экологические выгоды. Часто имеющий место дисбаланс между потребностями системы владения и пользования землей и существующей нормативно-правовой базой ведет к деградации окружающей среды, а имеющийся опыт

Сохранение биоразнообразия путем эффективного регулирования пастбищ в Марокко

Агдалы (agdals)- это природные территории, охраняемые марокканскими скотоводческими общинами, обычно в качестве пастбищного резерва для их скота. Сезонный запрет исключает доступ к этим ресурсам, чтобы дать им время для отдыха в течение самого чувствительного периода роста (например, весной в случае высокогорных пастбищ). Решение об установлении и применении правил и регулирования в отношении агдалов входит в сферу ответственности племенного собрания ("джмаа", Jmaа). Такие охраняемые общиной территории имеются в больших количествах в Атласских горах в Марокко.

Регулирование агдалов в регионе Высокого Атласа привело к увеличению лесного покрова и повышению биоразнообразия по сравнению с территориями вне зоны агдалов. Они остаются защищенными, в то время как окружающие их территории подвергаются чрезмерной эксплуатации и вырубке лесов. Официально оформленные особо охраняемые природные территории, например, национальные парки, получают выгоду от этой широкой мозаики благоприятных для биоразнообразия систем владения и пользования, которые существуют вокруг них (Dominguez, 2014).

показывает, что внедрение более соответствующей системы владения и пользования может быстро привести к положительным для окружающей среды результатам. Защищенные права владения и пользования, в сочетании с соответствующими рынками, играют основную роль в усилении скотоводов-кочевников в использовании внутри своей системы некоторые из внешних экологических эффектов и, тем самым, получая дальнейшие стимулы для устойчивого управления. Все большую поддержку получает точка зрения, что правительствам следует относиться к пастбищному животноводству как к гораздо более значимой системе, чем просто системе производства животноводческой продукции, в странах, где положение пастбищного животноводства сравнительно хорошее, оно рассматривается в качестве двойной системы, обеспечивающей как экономическое производство, так и защиту окружающей среды (McGahey et al., 2014).

Выгоды от системы владения и пользования в урегулировании конфликтов

Характер пастбищно-животноводческого производства порождает много причин для конфликтов с участием различных сторон, с которыми взаимодействуют скотоводы-кочевники. По мере обеспечения прав владения и пользования землей оседлого населения, права владения и пользования скотоводов-кочевников могут ослабевать, а традиционные практики совместного использования ресурсов могут быть подорваны. Многие из видов давления, очерченных выше, могут подпитывать конфликт между скотоводами-кочевниками и другими группами, либо между двумя разными группами скотоводов-кочевников. Хорошо развитые традиционные механизмы урегулирования конфликтов в некоторых обществах могут разрушиться с ослаблением регулирования.

Укрепление регулирования прав владения и пользования неизменно включает в себя усиление потенциала по урегулированию конфликтов, как это рассматривается в Разделе 2. В результате, защита прав владения и пользования землей приносит огромную пользу в сокращении конфликтов. Усиленное регулирование прав владения и пользования вносит ясность в правила и положения по управлению и пользованию ресурсами и укрепляет чувство вовлеченности и ответственности скотоводов-кочевников за соответствующие принимаемые решения. Это также создает возможности для мирного разрешения споров с участием скотоводов-кочевников, как посредством внутренних механизмов разрешения споров, так и с помощью усовершенствованных правовых норм.

Покидание спорных земель

Равнина Халидеге (Halidege) в Эфиопии, охватывающая свыше 75 000 гектаров хорошей пастбищной земли, представляет собой спорную территорию между скотоводческими племенами Афар (Afar) и Исса (Issa). Большая часть этой земли была заброшена или используется только в особо тяжелые времена и требует от скотоводов-кочевников огромных коллективных усилий по обеспечению безопасности. Аналогичные конфликты между племенами Борана (Borana) и Сомали (Somali), а также между другими группами кочевых скотоводов на Африканском Роге привели к тому, что огромные пастбищные территории остаются неиспользованными.

Там, где скотоводы не могут выпасать скот на пастбищных землях, часто следует такой вид деградации как закустаривание. В Кении на протяжении 1970-х годов регион под названием Симбол (Simbol) оказался недоступным для скотоводов-кочевников Покот (Pokot) из-за угрозы угона скота. В результате, примерно за шесть лет земля там оказалась засорена кустами колючей акации, и, в конечном счете, было потеряно не менее 80 000 гектаров продуктивной земли (IUCN, 2008b).

Риски, связанные с укреплением регулирования системы владения и пользования пастбищами

Выдачу правоустанавливающего свидетельства на землю, которая ранее находилась под традиционной системой владения и пользования, часто рассматривают в качестве способа защиты земельных прав на основании предположения, что юридический документ поможет защитить землю от других потенциальных пользователей. Однако, наделение правами, которые могут быть проданы или переданы, часто приводит к противоположному результату: бедность может подтолкнуть к нецелесообразной продаже земли, либо местные элиты могут злоупотребить законным правом собственности ради личной выгоды. В некоторых случаях люди, не имевшие ранее никаких связей с данной территорией, зарегистрировали права на самые ценные участки земли, манипулируя процессом их регистрации и размежевания. Существуют также риски возникновения замкнутой или фиксированной группы пользователей общинными ресурсами. Новые или обновленные системы прав на землю могут отрицательно повлиять на некоторые группы пользователей земли. Иногда такие

группы остаются вне процесса участия (например, кочевники в момент их очередного перемещения, женщины и другие социально обособленные или скрытые группы), так что их нужды или притязания могут остаться без должного рассмотрения.

Изменения в системе владения и пользования, которые дестабилизируют наделение правами различные группы пользователей, являются источниками конфликтов, как например, когда одна группа скотоводов-кочевников считает, что их притязания на некий ресурс слабеют при усилении прав владения и пользования соседней группы. Особые проблемы могут возникать в сфере регулирования водных ресурсов, поскольку вода является необходимым ресурсом как для фермеров, занимающихся растениеводством, так и для скотоводов-кочевников. Расширение растениеводства на пастбищных землях неизменно означает наступление на сезонные пастбищные резервы, ограничивает доступ к воде. Если только не будут достигнуты соответствующие соглашения между группами пользователей, земледельцы могут пострадать от вытравливания урожая в результате несвоевременного выпаса, в то время как для скотоводов-кочевников будет затруднен доступ к этому ресурсу, играющему ключевую роль в сухой сезон.

Внутренние риски при определении групп пользователей пастбищами (McCarthy *et al.*, 2000; Archambault, 2014)

В Кении перевод крупных территорий земли масаев в некую форму группового владения и пользования под названием «групповые ранчо» в ряде случаев привел к дроблению земли и индивидуализации прав владения и пользования. Это, в свою очередь, привело к снижению мобильности скота и качества пастбищ, используемых домохозяйствами для выпаса. Приватизация групповых ранчо и переход индивидуальных домохозяйств к оседлости сильно изменили социальную динамику соответствующих групп (например, в части процессов принятия решений и социальных сетей) и ограничили доступ к воде и пастбищам. Многие скотоводы-кочевники продали свои доли ради своих новых инициатив, в итоге произошла концентрация земель в руках меньшего, чем прежде, количества собственников, в том числе сторонних инвесторов, не имеющих отношения к животноводству. Тем не менее, хотя внимание часто обращалось прежде всего, на случаи приобретения земель посторонними (например, земельными спекулянтами, национальной элитой или иностранными кампаниями), приватизация также дает толчок гораздо более глубокой форме социального исключения, когда молодые масаи-скотоводы исключаются из процесса принятия решений по поводу владения и пользования и других вопросов. Некоторые молодые люди опасаются, что их родители продадут их наследство, и поэтому они конфликтуют со своими братьями и сестрами по поводу своих долей. Такие новые конфликты и риски, по большей части, остаются без внимания в ходе дебатов о приватизации пастбищ.

Извилистая дорога к наделению пастбищно-скотоводческих общин надлежащими правами на землю

Усилия по укреплению регулирования системы владения и пользования пастбищами предпринимаются в разнообразных условиях при большом разбросе в исходном положении процесса. Во всех случаях регулирование меняется исторически в силу политических или общественных изменений, и, во многих случаях, происходит, в том числе, в периоды колонизации, и следующим за ним приобретением независимости. К этому добавляются сложности быстро меняющихся ожиданий скотоводов-кочевников по отношению к вопросам гражданства, рыночной деятельности и общим целям жизнеобеспечения, делая задачу создания соответствующей системы владения и пользования чрезвычайно тяжелой.

В некоторых частях мира обычной является ситуация, когда традиционные системы владения и пользования продолжают функционировать, пусть и в ослабленном и лишь частично действенном виде. Таково положение дел во многих пастбищно-скотоводческих обществах Африки, где государственная власть во многих случаях подорвала традиционные права владения и пользования, но мало где полностью заменила их. В других частях мира, заметнее всего в Центральной Азии, государство, в основном, искоренило традиционные институты пастбищного животноводства, и сейчас принимаются меры по их возрождению или по созданию новых, но схожих институтов. В других странах препятствия мобильности стад и доступа к пастбищам мелких владельцев скота носят как административный, так и

Регулирование пастбищ в открытой системе: защита коридоров сезонного перегона скота в северной провинции Камеруна

НПО и органы власти на самом севере Камеруна используют указы и административные процедуры для защиты пастбищных угодий и коридоров сезонного перегона скота, соединяющие пастбища, используемые в разное время года. Скотоводы-кочевники в этом регионе используют систему открытого доступа при распределении ресурсов. Скотоводы-кочевники эксплуатируют пастбища, находящиеся в совместном владении по всему региону, используя коридоры для сезонного перегона скота для перемещения между районами с более низкой плотностью населения, включая основную ресурсную зону – пойму реки Логоне (Logone). Однако в последние десятилетия демографическое давление и общий ход экономического развития усиливают свое давление на пастбища и на коридоры, соединяющие сезонные пастбища.

НПО используют соответствующий указ (№ 78 263) о разрешении конфликтов между земледельцами и скотоводами для разграничения и защиты скотоводческой инфраструктуры в этом самом северном регионе Камеруна. Были определены пастбищные и земледельческие зоны и проведены границы перегонов для сезонного перегона скота, чтобы скотоводы-кочевники могли входить в пойму реки Логоне в начале сухого сезона. Критически важным шагом в этом процессе было мотивирование и организация различных заинтересованных сторон, в том числе скотоводов-кочевников, земледельцев, а также органов власти, как традиционных, так и государственных, с целью разграничения и защиты (посредством достижения консенсуса) коридоров для сезонного перегона скота, стоянок для ночевки и зон выпаса (Moritz *et al.*, 2014).

экономический характер. Тем не менее, в Соединенных Штатах Америки мелкие землевладельцы увидели преимущества общинных систем управления, несмотря на отсутствие там глубокой истории подобных коллективных действий. Это говорит о том, что по-прежнему возможно находить инновационные решения, благоприятствующие общинным практикам.

Невсегда возможно провести четкое различие между индивидуализированными и общинными правами собственности. Системы совместного владения и пользования могут порождать несправедливость и конфликты, в то время как некоторые формы индивидуализированных прав владения и пользования могут благоприятствовать системам совместного доступа, позволяя вести сезонный выпас в различных экологических зонах. В Европе, в некоторых случаях имеется тесная связь между общинными правами на пастбища и индивидуальными правами на прилегающие участки земли, например, между общинными летними пастбищами и частными зимними пастбищами. Использование соответствующих инструментов планирования может увеличить взаимодействие двух моделей, сочетая возможность устойчивых инвестиций, создаваемых разграничением прав, со страхованием от рисков, которым обеспечивает общинное управление землей.

Возникновение глобального движения по усилению голосов скотоводов-кочевников

В последние годы произошел рост в глобальной организации скотоводов-кочевников и усиления их голосов, особенно под знаменем «мобильных коренных народов». Представители скотоводов-кочевников из более чем 60 стран мира собрались в Сеговии в Испании в 2007 году и выпустили «*Сеговийскую Декларацию кочевых и полу кочевых скотоводов*» (Segovia Declaration of Nomadic and Transhumant Pastoralists, Испания, 14 сентября 2007 год). Эта декларация призывает правительства и международные организации «получать заблаговременное и информированное согласие до осуществления всех частных и государственных инициатив, которые могут отрицательно сказаться на целостности традиционных территорий мобильных коренных народов, системах управления ресурсами и природной среде»⁶. «Декларация Мера» (Mera Declaration, Индия, 21 ноября 2010) была подготовлена представителями женщин-пастбищных скотоводов из более чем 40 стран и прямо ссылается на права женщин-кочевых скотоводов, призывая правительства и прочие стороны «обеспечивать и защищать доступ кочевых скотоводов к ресурсам, в том числе ... к традиционным пастбищным землям», а также «уважать традиционные пастбищные земли и пути миграции... по согласованию с женщинами-кочевыми скотоводами»⁷.

В том же духе скотоводы из 50 стран выпустили «*Кисерианское Заявление пастбищных скотоводов*» (Kiserian Pastoralist Statement, Кения, 15 декабря 2013), призывающее к «защите пастбищ и выпасов строго для практики отгонного животноводства; обеспечению прав на землю; прав на выпас и прав владельцев скота; защите путей миграции; обеспечению механизма, который способствовал бы участию в политике, принятию решений и формулированию политики; и расширению прав и возможностей пастбищно-скотоводческих организаций и общин/обществ через институциональное укрепление и наращивание потенциала»⁸.

⁶ <http://www.danadeclaration.org/pdf/SegoviaDeclaration.pdf>

⁷ http://www.iucn.org/wisp/resources/publications/good_practice_studies/_gender/?10816/MERA-Declaration

⁸ https://cmsdata.iucn.org/downloads/the_kiserian_pastoralists_statement.pdf

Приоритетные задачи в сфере владения и пользования пастбищами⁹

Задача 1: Налаживание отношений между государствами и пастбищно-скотоводческими общинами

Во многих странах отношения слабые отношения между пастбищно-скотоводческими общинами и государством может приводить к вмешательству со стороны правительства по принципу «сверху-вниз», с ущербом для прав скотоводов-кочевников и их источников существования. Многие государства по-прежнему воспринимают отгонное животноводство как отсталую практику и поощряют растениеводство на пастбищах, посредством законов и стратегий, позволяющих приобретать необходимую для этого землю. Такой подход может также переплетаться с интересами наделенных властью политических элит, либо на него могут влиять идеологически обусловленные политические реформы или этнические различия.

Сложность состоит в том, чтобы свести вместе две стороны, у которых давняя история взаимной неприязни, граничащей, в некоторых случаях, с конфликтом или уже перешедшей в открытый конфликт. Необходимо убедить правительства в ценности отгонного животноводства как системы землепользования, и чтобы они воспринимали эту систему как приоритетную с точки зрения развития, по сравнению с видимыми преимуществами и потенциальными краткосрочными выгодами от альтернативного использования земель. Необходимо также убедить пастбищно-скотоводческие общины в легитимности и пользе государства, а в некоторых случаях им необходимо развить в себе чувство гражданской ответственности и принадлежности. В самом центре данной задачи находится необходимость построить доверие, создать потенциал и обеспечить широкое участие, на что может потребоваться немало времени и специализированных навыков, причем в некоторых случаях для этого понадобится внешнее посредничество.

Задача 2: Урегулирование конфликтующих интересов и притязаний на земли и иные ресурсы

Соперничающие пользователи обычно горячо оспаривают пастбищные земли. Отчасти, причина соперничества за пастбищные земли состоит в том, что, права владения и пользования имеют слабую силу, они не поддерживаются политикой, и часто используются только в определенное время года. Правительства зачастую считают альтернативные варианты использования земель экономически более обоснованными, чем отгонное животноводство, даже когда имеющиеся данные ясно свидетельствуют об обратном. Некоторые скотоводы-кочевники, чувствуя угрозу, соглашаются на невыгодное для себя распределение прав и отказываются от части своей земли в попытке закрепить за собой хотя бы часть своих ресурсов с тем, чтобы гарантировать свое выживание. Результатом является прекращение использования земель, снижение привлекательности для инвестиций и истощение продуктивности.

⁹ Эти приоритеты были согласованы на совещании Технического совета, осуществлявшего надзор за подготовкой настоящего технического руководства

Задача государств и местных органов власти состоит в создании рамок для переговоров на основе подлинного участия, в ходе которого можно будет выяснить различные притязания на землю. Необходимы более справедливые процессы для ведения переговоров об изменениях в землепользовании, и эти процессы требуют хорошей информированности благодаря улучшению понимания полной ценности земли и других ресурсов для устойчивого отгонного животноводства. В некоторых странах необходимо срочно обратить внимание на разрешение давно тянувшихся споров и конкретных конфликтов, унаследованных от прошлого

Задача 3: Улучшение механизмов согласования и участия для скотоводов-кочевников, признание их в качестве граждан, обладающих законными правами

Конфликт между легитимностью традиционных систем владения и пользования и законностью государственных институтов может быть разрешен только посредством широкого участия и вовлечения различных сторон. Скотоводам-кочевникам, зачастую, не хватает навыков и инструментов для лоббирования и ведения юридических переговоров, чтобы их голос был услышан и их права на землю были закреплены. Это особенно заметно при защите их интересов против обладающих большими ресурсами и действенными корпорациями, и государственными ведомствами. Скотоводы-кочевники, если не поддерживаются внешними организациями (например, НПО) в решении правовых и технических вопросов, остаются в уязвимом положении из-за своего недостаточного доступа к образованию и из-за общей политической изолированности.

Задача состоит в укреплении участия скотоводов-кочевников, а также в ответственном, подотчетном их представительстве на площадках принятия решений и в процессах, касающихся их земель. Для этого требуется, как наличие адекватного регулирования, обеспечивающего их участие, так и серьезной приверженности задаче развития основных принципов системы ответственного регулирования, в том числе для обеспечения должного голоса и представительства скотоводов-кочевников в органах, принимающих решения, гендерного равноправия в качестве базового принципа, наращивания потенциала и усиление пастбищно-животноводческих общин, чтобы они могли отстаивать свои права.

Задача 4: Специфические правовые требования пастбищного животноводства

Скотоводам-кочевникам требуется защита не только пастбищных земель, но также коридоров и троп, которые они используют для устойчивых перемещений по своему ландшафту, а также многих других природных ресурсов, жизненно важных для бесперебойного существования их систем. Сложность установления подходящих правовых механизмов для пастбищных земель заключается в неопределенности, иерархичности или "вложенности" структуры и многослойности вопросов, которые

должна решать законодательно-нормативная база отгонного животноводства. Порой сложно найти баланс между необходимой гибкостью и "нечеткостью" регулирования такой деятельности с одной стороны, и потенциально жестким формальным разграничением прав, что предполагается при выдаче законного правоустанавливающего документа.

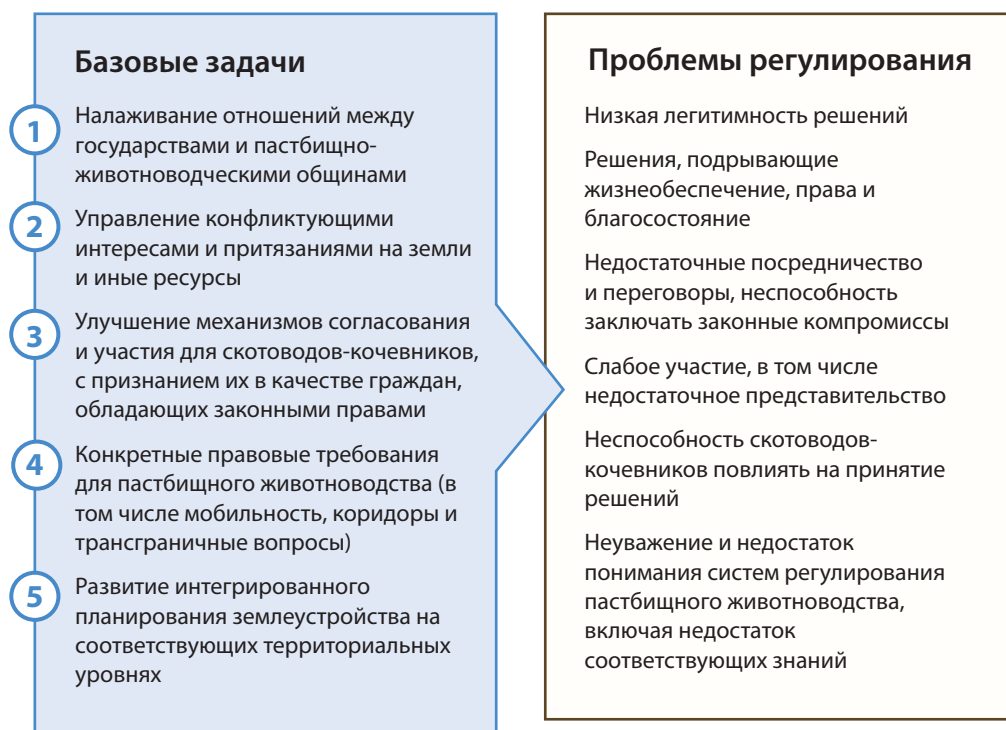
Тем не менее, в настоящее время растет число инициатив, в рамках которых как государства, так и скотоводы-кочевники справляются с подобными препятствиями, разрабатывая более качественные системы прав владения и пользования. Законодательные нормы могут быть разработаны для установления гибких правил за счет большей ориентации на процессы и институты. Представители правительств и скотоводы-кочевники нуждаются в поддержке в соответствующих процессах с тем, чтобы их устраивали решения, достигаемые в ходе переговоров, которые могут оказаться достаточно инновационными, а потому неизвестными. Задача состоит в гарантировании справедливого отношения к вопросам отгонного животноводства и их решения на основе широкого участия, переговорных процессов и гибкости подходов.

Задача 5: Развитие интегрированного планирования землепользования на соответствующих территориальных

В большинстве стран мира нет планов землепользования, а также стратегий на национальном или региональных уровнях, определяющих их. Там, где подобные планы существуют, пастбищное животноводство практически в них не упоминается. Пастбищное животноводство обычно воспринимается как часть сельскохозяйственного сектора и в ходе планирования его роль в управлении и сохранении окружающей среды в целом не учитывается. Более того, имеющиеся инструменты планирования землеустройства не подходят для решения конкретных вопросов пастбищного животноводства. Вопросы мобильности и гибкости плохо поддаются решению с помощью статичных карт, и помимо неверных сведений о пастухах-кочевниках и их редкого участия в проектировании и мониторинге, при планировании землеустройства чаще всего игнорируется территориальная роль пастбищного животноводства.

Включение пастбищного животноводства в планирование землеустройства на всех территориальных уровнях имеет важное значение для укрепления прав на пастбищные земли в целях обеспечения долгосрочной устойчивости. Перед государствами стоит задача разработки национальных планов землеустройства, учитывающих на стратегическом уровне как пастбищное животноводство, так и другие виды землепользования, с достижением баланса между ними. В этих планах следует также определить потребности, цели и ожидаемые результаты реализации политики регулирования пастбищ, а также создать национальную концепцию их развития.

РИСУНОК 5:
Связывание базовых задач с общими проблемами регулирования



Прочие трудности, требующие рассмотрения

Многие другие трудности могут повлиять на регулирование вопросов владения и пользования пастбищами. Социальные, экономические и политические процессы, протекающие в пастбищно-животноводческих общинах или в обществе в целом, могут иметь последствия для отношений между людьми и землей, влияя при этом на способ функционирования традиционных систем пользования и владения. Относительный вес этих «факторов изменений» значительно различается на разных континентах, в разных странах и регионах, и даже последствия аналогичных изменений в различных контекстах владения и пользования землей также различны. В Таблицу 1 сведены некоторые подобные трудности, многие из которых косвенно освещаются в последующих разделах.

ТАБЛИЦА 1:
Дополнительные трудности в обеспечении владения и пользования

Бедность и лишения	<ul style="list-style-type: none"> • Соперничающие приоритеты инвестиций в результате повторяющихся кризисов • Неясность прав бывших скотоводов-кочевников на доступ к природным ресурсам
Изменения в составе населения и рост его численности	<ul style="list-style-type: none"> • Адаптирование стратегий приспособления к ситуации для скотоводов-кочевников • Усилия по борьбе с возрастающим риском вследствие роста численности населения

	<ul style="list-style-type: none"> • Усилия во избежание деградации пастбищ, вызванной изменением численности населения • Поддержание полномочий и влияния скотоводов-кочевников при росте численности населения
Урбанизация и рост городов	<ul style="list-style-type: none"> • Улучшение доступа скотоводов-кочевников к ресурсам на новых городских территориях • Решение проблем, связанных с распространением урбанизации, такими как приватизация или неконтролируемое разрастание городов за счет сельской местности • Использование скотоводами-кочевниками новых рыночных возможностей, связанных с ростом городов
Развитие институтов	<ul style="list-style-type: none"> • Возможности и угрозы, порождаемые децентрализацией государственного управления • Возникновение организаций скотоводов-кочевников, как альтернативных органов власти
Гендерные вызовы в области прав на землю	<ul style="list-style-type: none"> • Преодоление гендерных ограничений на права владения и пользования • Улучшение возможностей для женщин развивать и управлять животноводческой деятельностью • Продвижение общих прав женщин, а также их прав на землю, воду и рынки • Адаптирование правил наследования и брака в отношении прав женщин
Слабое ощущение гражданской принадлежности	<ul style="list-style-type: none"> • Уважение скотоводов-кочевников как законных граждан и решение проблемы их социальной обособленности • Повышение гражданского самосознания и участия скотоводов-кочевников • Укрепление доступа к государственным услугам (административным, образовательным и т.д.)
Утеря местных знаний	<ul style="list-style-type: none"> • Усиление адаптации местных знаний к изменениям • Совершенствование способов документации, хранения и передачи неписаных знаний скотоводов-кочевников
Инвестиции в водные ресурсы	<ul style="list-style-type: none"> • Информированное принятие решений на основе переговоров в процессе развития водной инфраструктуры • Создание потенциала скотоводов-кочевников по управлению водными и иными ресурсами • Использование водохозяйственных мероприятий для рационального управления пастбищами
Вызовы, связанные с недостаточной безопасностью	<ul style="list-style-type: none"> • Удовлетворение основополагающих прав на безопасность личности и имущества • Развитие соответствующих альтернативных систем по урегулированию конфликтов
Изменение климата	<ul style="list-style-type: none"> • Изменение климата
Слабое ощущение гражданской принадлежности	<ul style="list-style-type: none"> • Адаптация методов управления земельными ресурсами (и управления рисками) к изменениям в распределении ресурсов • Рост конкуренции за ресурсы • Повышение спроса на стратегии управления рисками

РАЗДЕЛ

2



**Совершенствование
регулирующего и усиление
человеческих возможностей**

РАЗДЕЛ 2: Совершенствование регулирования и усиление человеческих возможностей

Воплощение в жизнь ответственного владения и пользования пастбищными землями

Регулирование владения и пользования охватывает следующие вопросы: (1) каким образом распределены в обществе ресурсы (земля и связанные с ней ресурсы, например, луга), преимущества, возможности и ответственности; и (2) каким образом различные действующие субъекты могут высказывать свою позицию при принятии решений и управлении этими ресурсами. Готовность всех действующих субъектов учиться и быть открытыми к диалогу друг с другом, подотчетность правительства и других организаций, принимающих решения перед скотоводами-кочевниками и более действенное представительство скотоводов-кочевников – необходимы для того, чтобы их голоса были услышаны, и чтобы они могли получать выгоды, создаваемые с помощью регулятивных реформ. Регулирование — это не только вопрос права, но также вопрос политики, процессов, отношений и власти, и его необходимо строить на основе понимания живой реальности пастбищно-скотоводческих общин. Способность скотоводов-кочевников использовать улучшения в регулировании зависит от имеющихся у них возможностей. Укрепление возможностей и потенциала является предпосылкой тому, чтобы скотоводы-кочевники могли эффективно использовать развитие регулирования для усиления своих прав.

«Руководящие принципы» выдвигают пять ключевых обязательств по обеспечению ответственного регулирования владения и пользования, многие из которых до сих пор недостаточно реализованы в системах пастбищного животноводства. Эти обязательства возлагаются как на государства, так и на негосударственные действующие субъекты (параграф 3.2 «Руководящих принципов»).

Ответственное владение и пользование на пастбищных землях

В Параграфе 3А «Руководящих принципов» изложены пять общих принципов ответственного владения и пользования, при этом каждый из них имеет важность для пастбищно-скотоводческих общин. В случае их успешного применения пастбищно-скотоводческие общины получат:

1. **Узаконенные системы владения и пользования пастбищами**, которые признаются и с которыми считаются. Скотоводы-кочевники получают право управлять этими ресурсами согласно своим обычаям и для защиты своих источников существования. Это согласуется с добровольными обязательствами, принятыми в рамках *«Декларации о правах коренных народов»* ООН (United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, UNDRIP) и описанных в параграфах 9 и 10.2 *«Руководящих принципов»*.
2. **Защитные меры от угроз и нарушений**, которые встроены в законодательство и политику и применяются. Эти меры могут защитить земли скотоводов-кочевников и коридоры от нарушений или от их изъятия в результате инвестиций (параграфы 12.4, 12.6 и 12.7 *«Руководящих принципов»*). *«Руководящие принципы»* становятся по-настоящему действенным инструментом там, где наряду с защитными мерами действуют стратегии по укреплению потенциала скотоводов-кочевников по защите собственных прав. Возможно принятие разных мер, в том числе усиление участия и представительства при принятии решений, а также планирование и оказание поддержки местным организациям.
3. **Узаконенные права владения и пользования**, поддерживаются и продвигаются государством и негосударственными организациями. К числу мер по укреплению способности скотоводов-кочевников пользоваться такими правами относятся улучшение их представительства, повышение защищенности источников их существования, включая возможность доступа к воде и пастбищам, усиление личной безопасности и налаживание хороших социальных отношений. Пользование правами является неделимым и, как рекомендовано в *«Руководящих принципах»*, предполагает укрепление гражданских и политических прав.
4. **Доступ к правосудию** в случае нарушений законных прав владения и пользования. Речь здесь идет больше чем только о правовых нормах, улучшающих и обеспечивающих равноправный с другими гражданами доступ к информации, а также об обеспечении культурного соответствия и оказании поддержки в использовании правовых структур.
5. **Предотвращение и разрешение конфликтов**, споров по вопросам владения и пользования и коррупции. Здесь подразумевается создание институтов по разрешению конфликтов и признание традиционных методов разрешения споров. Необходимо применение активных стратегий изучения дела и выслушивания всех действующих субъектов для построения и поддержания процессов планирования и принятия решений с учетом возможных конфликтов. Дополнением к ним служат интегрированные системы оценки возможных конфликтов и их последствий, а также системы управления ими.

В Разделе 2 изложены семь связанных между собой направлений деятельности для решения пяти приоритетных задач, изложенных в Разделе 1, как это показано на Рисунке 6. В большинстве случаев не существует четко разграниченных между собой отдельных направлений действий, каждое из которых отвечало бы на соответствующий отдельный вызов. Большая часть направлений действий решает одновременно несколько задач и отвечает на несколько вызовов, а каждый вызов требует мер реагирования по нескольким направлениям действий. На Рисунке 6 показано, что обеспеченность владения и пользования

и ответственное регулирование владением и использованием не ограничиваются лишь правовыми механизмами, но также должны учитывать такие параметры, как отношения, процессы, возможности и ресурсы для управления. Это подразумевает внимание к правам, экосистемам, лежащим в основе устойчивого землепользования и устойчивых систем производства продовольствия, и умение использовать имеющиеся решения и реагировать на изменения.

Основные задачи

- 1 Урегулирование отношений между государствами и пастбищно-скотоводческими общинами
- 2 Управление конфликтующими интересами и притязаниями на земли и иные ресурсы
- 3 Улучшение механизмов согласования со скотоводами-кочевниками и их участия, с признанием их в качестве граждан, обладающих законными правами
- 4 Особенности, необходимые для пастбищного животноводства, правовые условия (в том числе мобильность, коридоры и трансграничные вопросы)
- 5 Разработка интегрированного планирования землеустройства на соответствующих территориальных уровнях

Направления действий

- Развитие подотчетного принятия решений и действенного представительства
- Обеспечение широкого, справедливого и прозрачного участия в консультациях и переговорах
- Признание местных и коренных знаний для обеспечения культурного и экологического разнообразия с целью усиления устойчивости к внешним воздействиям
- Признание традиционных систем и усиление их взаимосвязи с официальными системами
- Укрепление возможностей местных организаций и институционального пространства, в котором они действуют
- Предотвращение конфликтов и управление ими
- Содействие взаимному обучению

РИСУНОК 6:
Основные задачи
в сфере владения
и пользования
пастбищами и
предлагаемые
направления
действий

Направление действий 1: Развивать подотчетное принятие решений и действенное представительство

Цель: Регулирование, по своей сути, это процесс принятия решений, и фундаментальная цель здесь состоит в обеспечении того, чтобы в результате этого процесса было принято наилучшее решение, причем этот процесс должен проходить таким образом, чтобы обеспечить принятие и признание этих решений. Задачей этого направления действий является создание условий, с помощью которых можно достигать согласия по вопросам владения и пользования пастбищными ресурсами. Это означает, что необходимо уделять особое внимание уникальным вызовам в вопросах представительства скотоводов-кочевников и подотчетности им.

Почему это важно?

Как отмечено в Разделе 1, пастбищно-скотоводческие общины в контексте современного экономического развития и общих принципов охраны окружающей среды сталкиваются со специфическими трудностями. К этим трудностям относятся: обеспечение представительства и подотчетности в том смысле, каким образом скотоводы-кочевники могут высказывать свою позицию; обеспечение признания прав, потребностей и реалий жизни скотоводов-кочевников и иных пользователей в планах землепользования, а также действия по достижению согласованных компромиссов и взаимных уступок, отвечающих «*Руководящим принципам*» и согласующихся с правами человека; защита деятельности отгонного животноводства, включая обеспечение коридоров для перегона скота и уважения аспектов территориального и временного использования ресурсов; а также увязывание пастбищно-скотоводческих прав владения и пользования с национальными системами, которые отдают предпочтение частному индивидуальному землевладению и в рамках которых быстро расширяется интенсивное земледелие и добывающие отрасли промышленности.

То, каким образом принимаются решения, имеет важные последствия для скотоводов-кочевников и пастбищного животноводства. Например, решения, относящиеся к землепользованию, экономическому развитию и расширению (в том числе, расширение агропромышленного комплекса, горнодобывающей промышленности и добычи полезных ископаемых, крупных инфраструктурных проектов, а также связанных с ними инвестиций) влияют на владения и пользования скотоводов-кочевников пастбищами (Zoomers, 2010; Herrera, Davies and Manzano Baena, 2014) и могут ослабить их возможности участвовать в делах общества и поддержания своего образа жизни. Вытеснение ведет к политической, экономической и культурной изоляции и обособленности пастбищно-скотоводческих обществ (Dong *et al.*, 2011), что влияет на их общее благосостояние и устойчивость к внешним воздействиям.

Оценка влияния политики в области пастбищного животноводства в Нигере (Zakara and Abarchi, 2007)

В Нигере существует целый ряд законов в поддержку прав и мобильности скотоводов-кочевников. Эти политики основаны на нескольких общих принципах:

- Признание зон, в основном ориентированных на пастбищное животноводство;
- Признание многофункционального характера ресурсных территорий, ориентированных на поддержание интеграции пастбищного животноводства и земледелия;
- Заявление принципа намеренности обеспечения прав владения и пользования землей для сельского производства;
- Наличие правовой системы, регулирующей гидравлические системы в сельской местности с учетом потребностей скотоводов-кочевников;
- Вклад Нигера в признании данным субрегионом мира необходимости и полезности мобильности (трансграничного отгонного животноводства) в Экономическом сообществе зоны государств Западной Африки (Economic Community of West African States, ECOWAS, ЭКОВАС).

Отстаивание этих принципов должно убедить скотоводов-кочевников, что их действия, образ жизни и специфические права признаются на значительной части территории страны. Эта работа еще не завершена, и для полной реализации названных политик необходимы соответствующие ресурсы.

Общие рекомендации по принятию решений

Отношения между различными действующими субъектами играют основную роль в том, как принимаются решения. Содействие соответствующему процессу принятия решений требует поддержки проведению изменений на самых разных уровнях, начиная с центральных изменений в психологических установках и восприятии до изменения самих правил и параметров. Для укрепления процессов принятия решений необходимо:

- Обучение фасилитаторов подходам, ориентированным на процесс, а также восприятию различных знаний и пониманий;
- Построение институтов, а не разовая разработка планов землепользования;
- Выделение достаточно продолжительных сроков для ведения диалога;
- Обеспечение участия всех соответствующих субъектов и властей, кого касаются данные вопросы, в том числе на местном уровне;
- Обеспечение эффективного представительства скотоводов-кочевников;
- Выполнение обязательств в области прав человека, особенно изложенных в «*Руководящих принципах*», и признание прав скотоводов-кочевников.

Многие примеры, приведённые во врезках в данном техническом руководстве, были успешны благодаря процессам децентрализации в стране или передаче власти на местный уровень. Децентрализация или передача полномочий по принятию решений на местный уровень может создать возможности для улучшения процессов согласования со скотоводами-кочевниками вопросов, касающихся их прав на землю, расширить их участие и усилить подотчетность им. Эти процессы были обозначены в качестве основных общих факторов при достижении недавних успехов в укреплении прав на пастбищные земли по всему миру (Herrera, Davies and Manzano Baena, 2014). В настоящем техническом руководстве вопрос децентрализации или передачи полномочий на места подробно не рассматривается, так как это комплексная и широкомасштабная тема, выходящая далеко за рамки регулирования вопросов владения и пользования землями.

Основные шаги в процессе принятия решений

Основные этапы в процессе принятия решений подчеркивают важность укрепления отношений с тем, чтобы расширить возможности для достижения согласованных и широко признаваемых компромиссов.

- 1. Обеспечить представительства и подотчетность** с тем, чтобы различные действующие субъекты могли содержательно участвовать в принятии решений, которые влияют на их права, благосостояние и жизнеобеспечение.
- 2. Согласовать процедурные принципы и смежные мероприятия (в том числе по разрешению конфликтов и установлению доверия)** для построения легитимного процесса и ограничения власти с использованием существующих материально-правовых полномочий, в том числе, права человека как руководящего принципа.
- 3. Выработать согласованные принципы** для того, чтобы иметь ориентиры

в принятии решений и для усиления сопричастности и солидарности, следуя при этом международным правовым нормам и принципам в области прав человека.

4. **Распространять различные знания и мнения:** для укрепления взаимного понимания; для возвращивания сопричастности, солидарности и уважения к местным знаниям и традиционным системам; и для того, чтобы изучение было компонентом творческого и инновационного решения проблем (см. направление действий 7).
5. **Строить доверие и разрешать конфликты, налаживать процессы для предотвращения конфликтов** (направление действия 6).
6. **Вести переговоры для достижения решений и компромиссов,** при этом обеспечивать одобрение достигнутых уступок, исследовать, чтобы результаты соответствовали согласованным принципам, и уточнять ожидаемые воздействия.
7. **Обеспечивать механизмы общественного контроля и подотчетности** для обеспечения легитимности, и доверия, в том числе, с созданием возможностей задавать вопросы и накладывать социальные санкции.
8. **Пересматривать решения** с тем, чтобы гарантировать их актуальность, законность, подотчетность и достоверность, выявлять возражения и то, как они связаны с существующими обязательствами в области прав и последствиями для скотоводов-кочевников.

Ключевые элементы в улучшении принятия решений касательно специфичных вопросов в сфере владения и пользования землями пастбищного животноводства

Процессы принятия решений не являются ни строго линейными, ни полностью рациональными. Несмотря на то, что растет согласие в том, что полновесные решения должны приниматься на основе знаний, реалии процесса принятия решений намного сложнее. Знания и их использование тесно связаны с основными характеристиками обществ, их приоритетами, мировоззрением и относительным влиянием, а также властью. То, что одна сторона считает достоверным или легитимным знанием, другая сторона часто оспаривает. Соответственно, какое знание признается и используется в процессе принятия решений, является уже вопросом власти. Демократические системы обычно пытаются ограничить воздействие неравномерного распределения власти на принятие решений посредством судебных, политических каналов, используя законодательство, периодические выборы, юридические процедурные меры и путем установления стандартов. К процедурным мерам относятся: участие, прозрачность, подотчетность и свободное, заблаговременное и информированное согласие. Принят также широкий набор прав человека в целях ограничения неблагоприятного воздействия на менее состоятельные и влиятельные слои населения.

Невозможно предписать конкретные индивидуальные решения в сфере владения и пользования, которые применимы на глобальном или даже национальном уровне. Решения должны вытекать из национального контекста, а также из экологических и культурных контекстов, в которых живут скотоводы-кочевники. Во

многих странах есть многочисленные этнические группы скотоводов-кочевников со своей отличной культурой и живущих в разных экологических условиях, что требует соответствующего процесса для выявления наиболее подходящих в местных условиях решений. Укрепление процессов принятия решений и налаживание отношений между различными действующими субъектами могут создать возможности для решения вопросов вложенных и многослойных прав владения и пользования, характерных для пастбищного животноводства. Ключевые шаги в процессе принятия решений изложены ниже в рамках данного направления действий, тогда как большинство из них рассматривается и в других разделах настоящего технического руководства. Данное направление действий также подчеркивает следующие жизненно важные положения, которые не рассматриваются в других разделах:

1. Достижение согласия по основным ценностям и установление ограничений;
2. Действенное представительство;
3. Подотчетность;
4. Планирование на соответствующем территориальном уровне;
5. Планирование для мобильности.

1. Достижение согласия по основным ценностям и установление ограничений

При отсеивании решений, не отвечающих желаемому стандарту, может быть полезно установить барометр на базе общих ценностей. В этом смысле, барометр может помочь, чтобы принятие решений способствовало реализации согласованных ценностей и приоритетов. Преимущество использования прав человека в качестве такого барометра состоит в том, что есть уже достигнутые обширные формальные обязательства в области прав человека, в том числе изложенные в *«Руководящих принципах»*. Такие стандарты могут быть установлены посредством представительных процессов на основе широкого участия, нацеленных на достижение консенсуса в соответствующем масштабе. Ценности и принципы, которые могут быть использованы для направления в принятии решений, могут быть заимствованы из международного права, законодательства в области прав человека, из основных положений и задач *«Руководящих принципов»*, а также сформулированы исходя из признания и уважения пастбищного животноводства.

Использование прав, закрепленных в международном праве, может помочь людям, работающим в правительстве, ответственным за принятие решений сосредоточиться на том, как их решения повлияют на вопросы владения и пользования в пастбищном животноводстве, жизнеобеспечение, право на питание, благосостояние и продовольственную безопасность скотоводов-кочевников. Одним из преимуществ подхода к принятию решений на основе прав является то, что он позволяет переместить внимание от широких устремлений достижения благосостояния (выражаемого в ВВП) на понимание того, как решения повлияют на конкретных людей, живущих в конкретных условиях. Это особенно важно там, где приходится выработать трудные компромиссы; например, при принятии решения о том, сохранить некую территорию в качестве пастбищных угодий или

передать ее под промышленное возделывание или под территорию, отведенную для сохранения дикой природы. Решения, с результатами, кажущимися благоприятными для страны, могут иметь неблагоприятные последствия на местном уровне. В «*Руководящих принципах*» признаются различные права (см. Введение), в том числе право на питание; предлагается, чтобы принимаемые решения, как минимум, соответствовали этому праву.

Право на питание

«*Международный Пакт об экономических, социальных и культурных правах*» (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, далее «*Международный Пакт*») установил в 1999 году право на питание. Право на достаточное питание реализуется тогда, «когда каждый мужчина, женщина и ребенок, отдельно или в сообществе с другими, имеет в любое время физический и экономический доступ к достаточному питанию или средствам для его приобретения». Это предполагает «наличие питания в количестве и такого качества, которые достаточны для удовлетворения пищевых потребностей индивидуумов, не содержащего вредных вещества и приемлемого в рамках данной культуры» и «доступность такого питания способами, которые являются устойчивыми и не мешают использованию других прав человека». В контексте пастбищного животноводства в это право войдут права владения и пользования, необходимые для обеспечения существующих производственных систем, оно может также включать в себя доступ к коридорам для прогона и к пастбищам для выпаса скота, а также право/способность исключать прочих.

«*Международный Пакт*» содержит три типа обязательств, вытекающих из права на питание. Государства обязаны уважать, защищать и исполнять это право. Это означает, что государствам следует:

- Не принимать меры, которые в конечном итоге могут помешать доступу к достаточному питанию;
- Принимать меры, гарантирующие, что никакой индивидуум не будет лишен права доступа к достаточному питанию;
- Выступать с инициативами и действовать ради укрепления доступа людей к ресурсам и их использованию, включая средства для гарантирования источников их жизнеобеспечения и продовольственной безопасности.

2. Действенное представительство

Можно выделить три общих вида представительства скотоводов-кочевников и их интересов в принятии решений: «*дескриптивное*», «*адвокативное*» и «*субстантивное*». Когда скотоводы-кочевники высказываются от своего имени, это форма дескриптивного представительства; когда за них говорят лица или организации, разделяющие их устремления, это представительство в форме адвокатиования; когда же их свободно избранные политические представители выступают и действуют от их имени на площадках принятия решений, такое представительство называется субстантивным.



РИСУНОК 7:
Формы представительства при принятии решений

Скотоводы-кочевники сталкиваются с целым рядом трудностей, связанных с их действенным представительством. Они управляют обширными ландшафтами и совместно используют ресурсы на большой территории и с большим населением, что создает им барьеры для участия в определенных политических представительских форумах. Мобильность также может играть определенную роль, поскольку сегменты пастбищно-животноводческих сообществ – подчас целые домохозяйства – могут отсутствовать по причине сезонной миграции в момент проведения ключевых консультаций на данной территории. Кроме того, в некоторых странах скотоводы-кочевники не были достаточно интегрированы в национальные общества, и их существенное представительство в лице избранных лидеров (например, парламентариев или членов местных советов) может быть недостаточным.

Подходы на основе участия (разновидность дескриптивного представительства) широко используются НПО, сектором развития и, иногда, правительством в качестве формы представительства. Эти подходы могут иметь свои недостатки, поскольку они обычно предусматривают участие на уровне села и не всегда хорошо

приспособлены к участию в масштабах, необходимых для пастбищных территорий. В результате, зачастую выделяются само-назначенные, а не уполномоченные группой субъекты для представления скотоводов-кочевников в процессе принятия решений, что может привести, в лучшем случае, к ненадлежащим решениям, а в худшем может усугубить конфликты, привести к захвату ресурсов и социальному обособлению. По этим причинам вопрос о представительстве скотоводов-кочевников играет огромное значение. У скотоводов-кочевников, конечно есть свои системы представительства, основанные на широком диалоге, которые хорошо приспособлены к конкретному уровню использования ресурсов и к отношениям, которые они регулируют. Лучшим примером тому служит Cure Salée («Фестиваль соли») в Нигере, где каждый год собираются тысячи скотоводов-кочевников народов Туарег (Tuareg) и Водааби (Wodaabe) на мокрых солончаках, используя эту возможность для проведения диалога большого масштаба. Все три формы представительства могут повысить внимание к проблемам скотоводам-кочевникам и усилить их голос в деле регулирования владения и пользования пастбищными экосистемами. Однако, важно понимать возможности и ограничения каждой из этих форм. Действенное представительство достижимо только при наличии содержательной подотчетности.

Роль парламентариев в качестве представителей скотоводов-кочевников в Эфиопии

В некоторых странах Африки, в том числе в Эфиопии и Кении, созданы комитеты из избранных представителей скотоводов-кочевников, чья роль состоит в изложении позиции и вопросов, вызывающих озабоченность скотоводов-кочевников в законодательном органе власти. Примером тому служит существующий в Эфиопии «Парламентский комитет скотоводов-кочевников Эфиопии» (Ethiopian Pastoralist Parliamentary Committee), выполняющий представительскую функцию в обществе в целом, к которому часто обращается гражданское общество представлять интересы скотоводов-кочевников. Несмотря на некоторые вопросы, поднимавшиеся по поводу характера такого представительства, и того факта, что лица, не являющиеся скотоводами-кочевниками, также голосуют на выборах на соответствующих избирательных участках, этот комитет достиг заметных успехов:

- Созданы несколько департаментов правительства, работающих только по вопросам скотоводов-кочевников;
- Повысилась осведомленность по вопросам скотоводов-кочевников в парламенте и во всех органах власти (Mussa, 2004).

3. Подотчетность

Процессы участия и представительства могут быть эффективными только тогда, когда лица, принимающие решения подотчетны участникам. Процессы на основе участия и представительства содержательны и действенны тогда, когда участники могут узнать, каким образом мнение участников было учтено при принятии решений. Во многих системах административного права это признается как «право быть услышанным». В него входит обязательство лиц и органов, принимающих решения, учитывать мнения и взгляды участников, представлять обоснования

любым принимаемым решениям и разъяснять, каким образом были учтены взгляды участников. Важно гарантировать, чтобы такая информация незамедлительно доводилась до сведения представителей скотоводов-кочевников.

Уточнение функций и обязанностей различных действующих субъектов в процессе, обеспечение надлежащего их понимания может облегчить скотоводам-кочевникам задачу требовать отчетности от правительства и других органов, принимающих решения. Дополнительно необходимы информация о процессах (то есть, о том, кто и каким образом в этих процессах участвует) и о принятии решений (например, о наличии ограничений или сдержек; о том, какая именно информация была рассмотрена/учтена) и доведение принятого решения до сведения всех заинтересованных сторон. Там, где заинтересованные стороны считают, что процесс был недостаточно подотчетным, они должны иметь возможность пересмотра решений. Как показано на Рисунке 8, можно выделить четыре аспекта подотчетности.



РИСУНОК 8:
Ключевые
элементы
подотчетности

Хорошо налаженные процессы подотчетности строятся на демократических принципах, которые делают упор на уполномоченном группой представительстве (участие не обязательно является представительством). К другим механизмам подотчетности могут относиться «Свободное, заблаговременное и информированное согласие» (СЗИС), которое нацелено на концепции, проверку решений и механизмах надзорного контроля. Механизмы подотчетности могут также включать в себя обращение в суды и иные квази-судебные органы, подотчетность перед избирателями или налогоплательщиками, независимый мониторинг или мониторинг силами третьих сторон, общественные дискуссии и отчетность по принципу сверху-вниз. Эти механизмы зависят от наличия свободы слова, знаний граждан о своих правах и полномочиях, а также об обязательствах своих представителей, прозрачности, обнародовании информации и наличия

достаточных ресурсов (например, времени, денег и информации). Выявление форм подотчетности, приемлемых на местном уровне, в том числе культурных отношений, часто является ключевым фактором для пастбищно-скотоводческих сообществ; успешным способом обеспечить подотчетность их представителей и органов, принимающих решения, как подтверждает опыт, является наличие у них собственных организаций.

Хорошо налаженные процессы подотчетности строятся на демократических принципах, которые делают упор на уполномоченном группой представительстве (участие не обязательно является представительством). К другим механизмам подотчетности могут относиться «Свободное, заблаговременное и информированное согласие» (СЗИС), которое нацелено на концепции, проверку решений и механизмах надзорного контроля. Механизмы подотчетности могут также включать в себя обращение в суды и иные квази-судебные органы, подотчетность перед избирателями или налогоплательщиками, независимый мониторинг или мониторинг силами третьих сторон, общественные дискуссии и отчетность по принципу сверху-вниз. Эти механизмы зависят от наличия свободы слова, знаний граждан о своих правах и полномочиях, а также об обязательствах своих представителей, прозрачности, обнародовании информации и наличия достаточных ресурсов (например, времени, денег и информации). Выявление форм подотчетности, приемлемых на местном уровне, в том числе культурных отношений, часто является ключевым фактором для пастбищно-скотоводческих сообществ; успешным способом обеспечить подотчетность их представителей и органов, принимающих решения, как подтверждает опыт, является наличие у них собственных организаций.

4. Планирование использования земли и иных ресурсов на соответствующем территориальном уровне

Во многих странах планирование землепользования официально происходит не на национальном уровне, а вместо этого существуют локализованные инициативы по планированию через проекты, а также через процессы децентрализованного принятия решений. Типичное проектное планирование, сосредоточенное на ресурсах на уровне села может быть неэффективным в условиях общин скотоводов-кочевников, где ресурсы могут находиться на огромных территориях, при наличии большого числа пользователей и множества административных единиц (Kitchell, Turner and McPeak, 2014). При планировании землепользования скотоводы-кочевники могут быть исключены из консультаций по целому ряду уже рассмотренных ранее причин. Разработка соответствующих планов по управлению пастбищами и ресурсами на соответствующем территориальном уровне требует изменения существующих подходов к планированию и способствующих ему институциональных механизмов, в том числе сотрудничества поверх внутренних, а иногда и международных границ.

Консультации на соответствующем территориальном уровне необходимы для ведения переговоров по уступкам и для поддержания гибкости в использовании ресурсов, регулировании, а также для защиты прав владения и пользования, особенно прав на доступ и использование. Для этого необходимо иметь согласие по общенациональным целям, при обеспечении того, что индивидуальные и общинные права не будут нарушаться без применения СЗИС. Сюда может также

входить оценка качества и наличия земельных и природных ресурсов, согласование общих рамок, устанавливающих приоритеты и стратегии для направления межгосударственной, региональной, районной и местной деятельности по земле и действий, влияющих на ее использование и регулирование.

Планирование землепользования на национальном уровне должно предоставить государственным ведомствам соответствующие инструменты для достижения баланса между конкурирующими требованиями на землю со стороны различных секторов экономики (например, производство продовольствия, выращивание культур на экспорт, туризм, охрана дикой природы, строительство жилья и объектов общественной инфраструктуры, дороги или промышленность). Эти инструменты будут различными в разных местах. Потребуется координация между отраслевыми ведомствами, участвующими в землепользовании, и совместных решений по законодательным и налоговым мерам. В ходе планирования необходимо учитывать существующую политику и законодательство. Рекомендуются следующие шаги:

- **Картирование сети ниш владения и пользования** и накладываемых вложенных прав, включая те, что относятся к инфраструктуре пастбищного животноводства с учетом трансграничных ресурсов (коридоры, места выпаса и водопоя).
- **Описание и учет традиционных и официальных систем регулирования** пастбищного животноводства, включая законы, правила и нормы, а также комплексные отношения, регулирующие пастбищное животноводство и обеспечение их должного учета в плане.
- **Включение пастбищного животноводства как легитимной и эффективной системы землепользования**, вносящей вклад в национальную и местную экономики. Можно провести анализ затрат и выгод пастбищного животноводства и иных систем землепользования для определения наиболее подходящего вида использования земель с учетом не только прямых, но и косвенных выгод от различных направлений землепользования.
- **Обеспечить, чтобы планы поддерживали специфические аспекты пастбищного животноводства.** Например, касательно мобильности это может включать разработку индикаторов мобильности (скотопробные пути и другая пастбищно-животноводческая инфраструктура), картирование доступа к водным ресурсам и пастбищам вдоль коридоров прогона скота).

Критически важно предпринять все необходимые дополнительные шаги, чтобы планы землепользования не оказывали неблагоприятного воздействия на пастбищное животноводство. Соответствующие защитные механизмы и мероприятия должны обеспечить, чтобы будущие накладываемые пользования отрицательно не сказались на территориальной структуре и динамике, необходимых для пастбищного животноводства, и на правах скотоводов-кочевников на питание и воду, то есть чтобы не повысить степень их уязвимости. Этого можно достичь через установление ограничений на планировании в общем законе, который отдает предпочтение общинам скотоводов-кочевников. Применение сценарного планирования с учетом социальных, экономических и экологических факторов может помочь оценить вероятное воздействие на пастбищное животноводство. Построение специфических сценариев будущего, благоприятно воздействующих на скотоводов-кочевников и тестирование таких сценариев в сравнении с другими сценариями землеустройства может помочь при выработке компромиссов.

Для надлежащего решения вопросов пастбищного животноводства могут потребоваться многоуровневые процессы планирования, в том числе:

- **ведение переговоров и планирования на местном уровне**, а также на уровне села и района для разрешения местных конфликтов в сфере землепользования и решения вопросов владения и пользования (включая вопросы, связанные с коридорами);
- **на более высоком уровне – национальное планирование** и оказание поддержки соответствующим государственным органам в достижении согласия о наиболее эффективном совместном использовании ресурсов страны между различными направлениями землепользования и для обеспечения координации в отношении коридоров для сезонного перегона скота, проходящих через более чем одну юрисдикцию;
- **надлежащее представительство (в том числе, участие) скотоводов-кочевников и меры обеспечения подотчетности** на всех уровнях, обеспечивая, чтобы окончательные планы подлежали проверке и согласованию с представителями скотоводов-кочевников;
- **широкий мониторинг с участием многочисленных заинтересованных сторон** для постоянного и систематического мониторинга хода реализации планов в сопоставлении с социальными и экологическими стандартами и стандартами развития.

5. Планирование для мобильности

Оказание поддержки мобильности скотоводов-кочевников, ее адаптации или видоизменению требует понимания причин сезонного перегона скота на новые пастбища (см. Раздел 1). Сюда входит множество факторов двустороннего действия, в том числе сезонный доступ к высокоценным ресурсам, сезонный спрос на рынки и услуги, а также периодическая потребность обходить территории, пораженные разносчиками заболеваний, и стремление избегать иных рисков. Также необходимо понимать риски для мобильности, характер и масштаб владения и пользования, связанных с коридорами и путями доступа, понимать мобильность различных действующих субъектов и то, как воспринимаются права владения и пользования скотоводов-кочевников по отношению к мобильности (например, сезонные права, права доступа). Кроме того, важно понимать существующее восприятие ценности поддержания мобильности. В некоторых условиях это включает функцию разграничения коридоров или других установленных маршрутов при урегулировании конфликтов между оседлыми земледельцами и кочевыми скотоводами.

Планирование для мобильности часто требует усилий по защите прав пользования географически различными ресурсными территориями, например, пастбищами, используемыми в сезон дождей и в сухой сезон, горными и долинными пастбищами, резервными угодьями, используемыми в случаях засухи, естественными или искусственными источниками воды. Это также подразумевает защиту прав пользования особыми ресурсами, например, конкретными деревьями, солончаками и так далее. Мобильность может быть ограничена, если тот или иной ключевой ресурс становится недоступным или, когда закрыты пути доступа. Мобильность также иногда ограничивалась, когда скотоводы-кочевники боялись потерять свою землю в случае ухода с нее. Это даже приводило к случаям, когда скотоводы-кочевники наносили вред своей среде обитания; например, вырубая деревья в попытке продемонстрировать

свое проживание в данной местности и тем самым свои права.

Большинство скотоводов-кочевников имеют четко определённые маршруты перемещения скота, обусловленные стратегически расположенными ресурсами (корм и вода), необходимыми для перемещения стад. Такие ресурсы могут иметься в небольшом объеме и могут использоваться в течение очень непродолжительного времени – может быть, всего нескольких дней в году, – однако без них доступ к обширным территориям пастбищ становится невозможным. Необходимо или нет официально защищать пути перегона скота с помощью закона, а также уровень и содержание такой защиты зависят от нескольких факторов. К ним относятся (Kitchell, Turner and McPeak, 2014):

- в какой степени функционирует в настоящее время традиционное регулирование, в том числе, регулирование и согласование пастбищного животноводства с другими традиционными системами;
- в какой степени существуют хорошие социальные отношения между группами пользователей в пределах того или иного района или участка коридора сезонного прогона скота, в том числе, в какой степени сохраняется общественное признание мобильности и использования коридоров, насколько серьезно оспариваются участки коридоров, а также были ли коридоры учтены при распределении земли и планировании землепользования;
- существует ли разделяемое понимание относительно прав владения и пользования в коридорах, в том числе, каким образом понимается их назначение и каким образом коридоры для сезонного прогона скота соотносятся с требованиями/правами на корм и воду;
- уровень и разновидности давления в пользу выбора того или иного направления землепользования, включая как внутреннее давление (в какой степени коридоры воспринимаются и признаются в качестве давно существующей особенности местных производственных систем), так и внешнее давление из-за расширения или наступления земледелия на пастбищные земли, природоохранных территорий и добывающей промышленности;
- отношения между владением и использованием в коридорах и оседлых поселениях, в том числе, как определяются штрафы за повреждение урожая и как регулируются смежные ресурсы (срезание веток с деревьев в лесах, запасы воды в колодцах и скважинах в селах);
- какую ценность эти коридоры имеют для общин, проживающих вдоль них, например, какова их роль в предотвращении конфликтов и поддержании добрых общественных отношений.

Там, где имеется высокий уровень социального сплочения, родства, добрых отношений и небольшое число внешних рисков, необходимости в официальной правовой защите может и не быть. Однако там, где существуют тенденции к росту

Создание условий для мобильности путем развития стратегических водных ресурсов в Кении

В округе Исиоло (Isiolo), в Северной Кении скотоводы-кочевники народа Боран (Boran) разработали правила, регулирующие использование земельных и водных ресурсов. Однако, в результате недавней истории вмешательств без консультации со скотоводами-кочевниками из-за чрезвычайных ситуаций было создано большое количество источников воды, что привело к деградации пастбищ и к конфликтам между различными общинами, иногда принимавшими насильственную форму, особенно при наступлении засухи. Консультации с общинами по поводу развития водных ресурсов привели к решению о постройке нескольких стратегически расположенных подпочвенных дамб, которые дали небольшой прирост количества воды, и выведении из эксплуатации целого ряда других сооружений, которые мешали перемещению стад. Общины теперь могут оставаться на пастбищах во время сезона дождей на один или два месяца дольше и, тем самым, способны использовать эти пастбища, в то время как общая схема перемещения скота осталась ненарушенной (Roba, 2014).

изменений в землепользовании, есть внешние вмешательства по расширению или созданию природоохранной территории, развитию инфраструктуры, добывающих отраслей промышленности и так далее, – необходим более строгий подход к регулированию и управлению коридорами. Тем не менее, пути миграции не всегда неизменны, и лучше всего использовать картирование коридоров как части проводимого процесса планирования землепользования на основе переговоров, а не как конечную цель. Картирование маршрутов миграции может быть хорошим шагом, способствующим координации между спорящими институтами.

Поддержка мобильности и продовольственной безопасности в бассейне реки Чад

Центральные правительства стран в бассейне реки Чад оказывают поддержку мобильности скотоводов-кочевников, гарантируя им открытый доступ к ресурсам общего владения. Сезонная мобильность обусловлена колебаниями уровня осадков. Когда уровень воды в пойме Логоле (Logole) снижается, скотоводы-кочевники из Камеруна, Нигера и Нигерии перемещаются в эту пойму вместе с более чем 200 000 голов крупно рогатого скота. Существующие в настоящее время законы:

- поддерживают открытый доступ к ресурсам общего владения;
- позволяют скотоводам-кочевникам перемещаться между сезонными пастбищными зонами в бассейне реки Чад.

Данная система признает традиционные системы кочевых животноводов, основанных на обычае открытого доступа для всех скотоводов-кочевников, которые, независимо от их класса, этнической принадлежности или гражданства, имеют свободный доступ к режимам общей собственности. Учитывая нестраниваемые резервы, создаваемые сезонным затоплением указанных пойменных пастбищ, «трагедии общинных владений» не происходит (Moritz *et al.*, 2014).

Направление действий 2: Обеспечение широкого, равноправного и прозрачного участия в консультациях и переговорах

Цель: Целью данного направления действий является обеспечение вовлеченного участия в контексте пастбищно-скотоводческих общин, когда заинтересованные стороны могут быть рассеяны географически на большие расстояния и слабо представлены в общепринятом смысле. Усиление участия скотоводов-кочевников позволит им влиять на принятие решений, касающихся их земель, и позволит решать проблемы с целью выработки легитимных, адаптивных и устойчивых к внешнему воздействию решений. Участие укрепит как действенность, так и приемлемость процесса и результатов общественного принятия решений и будет способствовать общему усилению скотоводов-кочевников. Участие может также помочь скотоводам-кочевникам принять на себя большую ответственность за свою землю и другие природные ресурсы.

В чем важность участия?

Участие это нечто большее, чем мера защиты или право отвергнуть то или иное развитие событий, как это оговорено в рамках концепции «Свободного, заблаговременного и информированного согласия» (СЗИС). Право на участие (как компонент действенного представительства) прочно закреплено в международном праве («Конвенция о биологическом разнообразии» (Convention on Biological Diversity, CBD), «Орхусская конвенция» (Aarhus Convention)), правовых документах о правах человека («Международный Пакт о гражданских и политических правах» (International Covenant on Civil and Political Rights)) и в не носящих обязательного характера обязательствах в рамках UNDRIP («Декларация о правах коренных народов») и «Руководящих принципах». Участие также важно для выработки общего видения у самих скотоводов-кочевников и их чувства владения процессом и решениями. Участие не только помогает достигать лучших решений, но также помогает обеспечить вероятность реализации и исполнения этих решений всеми действующими субъектами.

Расширение участия также означает признание функции скотоводов-кочевников, как управляющих своими природными ресурсами и их ответственности за эффективное регулирование и управление этими ресурсами. Сюда может относиться ответственность за восстановление и защиту режимов регулирования и за обеспечение справедливости и равноправия при совместном использовании выгод от пастбищных земель внутри сообщества.

В контексте «Руководящих принципов» и при обеспечении ответственного регулирования пастбищ, представительство и участие имеют целью решение проблем серьезных дисбалансов власти, при которых голоса и озабоченность скотоводов-кочевников, по большей части, не слышны, создание благоприятных социальных и институциональных отношений, расширяющих возможности для обеспечения источников существования скотоводов-кочевников и повышения их благосостояния, а также сокращения конфликтов. Участие укрепляет легитимность выбранных путей развития и помогает обеспечить усилия по решению специфичных проблем скотоводов-кочевников, гарантирует уважение к правам человека, с тем, чтобы привести не только к справедливым процессам, но и к результатам, которые не подрывают права на питание, воду, образование и т.д.

Составные элементы для обеспечения полного, содержательного и действенного участия

Действенные подходы к обеспечению участия должны быть полными, содержательными и эффективными, и эти три основных элемента можно использовать для оценки эффективности участия (Рисунок 9). Подходящие формы участия и их включение в регулирование отличны в различных условиях. Участие – это непрерывный процесс, а не однократное событие, и его следует инициировать как можно раньше при осуществлении любой попытки укрепить регулирование в сфере владения и пользования. В качестве поддержки действенного и содержательного участия могут использоваться различные методики и стратегии, в том числе социальное обучение, методы картирования и укрепление организаций скотоводов-кочевников. Участие может получить пользу от развития дополняющих институтов и потенциала, включая работу поверх отчетливых границ, причем упомянутые институты и потенциал могут

считаться критически важным результатом подобных действий. При разработке стратегии участия следует предусматривать следующие ключевые шаги:

1. Подготовительные работы;
2. Установка общей схемы;
3. Ситуационный анализ на основе участия;
4. Процесс обсуждения;
5. Извлечение уроков из процесса и укрепление обязательств по участию (оценка).

РИСУНОК 9:
Ключевые
элементы полного,
содержательного
и действенного
участия



1. Подготовительные работы

Определение четких задач

Всем держателям прав и ключевым заинтересованным сторонам следует участвовать в определении целей. Цели должны быть конкретными и выполнимыми в течение определенного срока времени. Все цели должны быть поставлены и доведены до сведения заинтересованных сторон в краткой форме и на понятном всем языке без использования узко специализированной лексики.

Определение того, кого и как привлекать к участию

Успех участия зависит от включения в процессы соответствующих действующих субъектов, которое должно диктоваться задачами и целями, причем круг участников может включать различных представителей групп скотоводов-кочевников, административных органов, секторов земледелия и деятелей в природоохранной области. Это подразумевает решение проблем дискриминации и неравенства, а также обеспечение включения женщин и других социально обособленных групп. В случае скотоводов-кочевников это также может означать видоизменение процесса принятия решений с его приспособлением к практическим реалиям скотоводов-кочевников и, в частности, к их сезонному местоположению. Необходимо тщательное планирование с тем, чтобы обеспечить, чтобы процессы принятия решений и общественные консультации происходили тогда, когда скотоводы-кочевники находятся в соответствующей местности и могут в них участвовать, либо, когда принимаются меры к участию тех скотоводов-кочевников, кто временно переместился на другую территорию.

За последние два десятилетия произошел существенный сдвиг в понимании того, что означает «иметь голос». В настоящее время признано, что простое присутствие не отвечает критериям содержательного участия. В недавней публикации отмечается, что «десять лет назад задача состояла в выявлении и продвижении любого голоса по вопросам скотоводов-кочевников, однако теперь, когда эта площадка завоевана, внимание необходимо переместить на обеспечение истинной легитимности такого голоса» (de Jode, 2014). Однако, в силу наследия политической обособленности, перед скотоводами-кочевниками стоят особенно большие трудности в эффективном представительстве. Участие зачастую заключается либо в включении широкого круга скотоводов-кочевников непосредственно в процесс принятия решений, либо определении индивидуумов или институтов, которые, как считается, разделяют устремления скотоводов-кочевников и могут продвигать их права от их имени.

Женщины в общинах скотоводов-кочевников в роли пара-юристов (paralegals), (Flintan, 2008)

В целях осуществления официального оформления и приватизации прав владения и пользования землей, НПО в Кении и Мали обучили женщин - пара-юристов (paralegals), чья роль состоит в информировании женщин в скотоводческих общинах об их правах и функциях в сфере владения и пользования землей. Пара-юристы оказали содействие в формировании Ассоциаций по вопросам общинного владения землей (Community Land Ownership Associations) и помогают скотоводам-кочевникам при обращении в суд по делам, касающимся прав на землю. Они могут также играть определенную роль в продвижении с позиции земельных прав скотоводов-кочевников в их диалоге с правительством.

В Мали НПО «Sahel ECO» обучает женщин и мужчин - пара-юристов проводить информационные беседы в своих общинах по таким вопросам, как предотвращение и разрешение конфликтов, владение и пользование землей, функции и обязанности главы села и общие вопросы гражданского просвещения. Также они предоставляют информацию о вновь появляющемся законодательстве в сфере сельского хозяйства и пастбищного животноводства и по другим актуальным вопросам.

В Кении существует НПО, работающая в области прав масаев, – «Организация интегрированного развития скотоводов-кочевников «Майнойто» (Mainyoito Pastoralist Integrated Development Organisation (MPIDO)), – которая оказывает поддержку скотоводам-кочевникам при обращении в суд с исками о различных нарушениях. MPIDO проводила программы повышения осведомленности в области земельных прав для женщин и обучила женщин - пара-юристов из числа членов общины масаев. Эти пара-юристы помогают в формировании Ассоциаций по вопросам общинного владения землей, расширяют осведомленность в вопросах прав, лоббируют в правительстве вопросы, стоящие перед местными общинами, и продвигают отправление правосудия по таким вопросам, как права человека, собственность на природные ресурсы и управление ими. Они также создали общинный ресурсный центр, в котором собрана информация по широкому кругу вопросов, связанных с землей, окружающей средой и вопросами коренных народов.

Уважение «Свободного, заблаговременного и информированного согласия» (СЗИС)¹⁰

В целях полного уважения прав человека по отношению к пастбищно-скотоводческим народам, правительства и международные организации должны избегать решений, оказывающих отрицательное воздействие на земли пастбищно-скотоводческих народов без их СЗИС. СЗИС признает право сообщества дать согласие или отказать в согласии на предлагаемые проекты, которые могут повлиять на земли, которыми они традиционно владеют, занимают или используют. СЗИС предполагает информированные, лишенные принуждения переговоры между инвесторами, компаниями или правительствами, НПО и коренными пастбищно-скотоводческими народами до разработки, создания, или расширения предприятий сельского хозяйства, промышленности, охраны окружающей среды или туризма на их традиционных землях. Этот принцип означает, что те, кто хочет использовать традиционные земли, принадлежащие коренным или местным общинам, должны вступать с ними в переговоры. Только общины имеют право решать соглашаться ли им на данный проект или нет, только после того как они получают полное и точное представление о последствиях данного проекта для них и их традиционных земель. Рекомендуется прочитать техническое руководство данной серии, посвященное вопросам «Свободного, заблаговременного и информированного согласия».

2. Установка общей схемы

Четкость и открытость на этой ранней стадии имеет критически важное значение для того, чтобы данный процесс считался легитимным, был содержательным для участников и эффективным. Необходимо согласовывать с участниками предполагаемый к реализации процесс, в том числе, его цели и задачи, руководящие принципы, способ построения процесса, способ обеспечения подотчетности правительства и других органов, принимающих решения перед участниками, и как извлечь уроки из данного процесса. В некоторых случаях для этого потребуются особые усилия по созданию доверия для установления рабочих отношений между скотоводами-кочевниками и властями (см. «Создание доверия» в направлении действий 4).

Налаживание соответствующего процесса участия в контексте пастбищного животноводства подразумевает создание такой атмосферы, в которой участники будут ощущать себя безопасно и защищено. Достижение такой безопасности и защищенности требует понимания взаимоотношений и их динамики между действующими субъектами, в том числе давно сложившихся интересов и неравенства. На практике это требует понимания гендерных, возрастных и иных аспектов неравенства и принятия соответствующих мер во избежание неблагоприятных последствий для прав и интересов скотоводов-кочевников – в особенности касательно владения и пользования землей. Такой процесс должен быть чувствительным в культурном отношении; например, с учетом мобильности и возможности участия скотоводов-кочевников, их языка и на уважении к коренным традиционным знаниям. Согласование такого процесса потребует значительного времени и навыков в построении доверия. Хороший процесс должен быть достаточно четким, и чтобы участники включились в него, полагая, что он будет справедливым, прозрачным и беспристрастным.

¹⁰ См. *Respecting free, prior and informed consent*, <http://www.fao.org/3/a-i3496e.pdf>.

3. Достижение понимания: ситуационный анализ на основе участия

Процесс на основе участия должен быть информирован с помощью соответствующего ситуационного анализа, который также следует проводить при обеспечении полного представительства скотоводов-кочевников. Для проведения такого ситуационного анализа можно использовать различные методики широкого участия, в том числе методики картирования прав и использование различных площадок собраний или диалогов с широким участием действующих субъектов. Картирование на основе широкого участия включает целый ряд методов, позволяющих общинам представить свои территории, территориальный опыт и знания с их собственной точки зрения и, обычно, на их языках. Картирование прав используется для учета на основе широкого участия пространственной схемы различных (хотя и налагающихся) прав на землю и природные ресурсы, которыми обладают различные заинтересованные стороны на общинном, национальном или региональном уровнях. К числу элементов ситуационного анализа участия относятся:

- 1. Составление характеристики пастбищно-скотоводческих общин и использования ими ресурсов**, в том числе выявление пастбищно-скотоводческих общин, использующих целевую территорию; описание систем управления землями скотоводов-кочевников с уделением особого внимания на их специфические особенности; картирование связанных с скотоводами-кочевниками географических событий (признание изменяющегося и гибкого характера землепользования в пастбищном животноводстве); выявление слоев и комплексных структур в социальных единицах и способы получения доступа к ресурсам, их использования или защиты; социальные вопросы (гендер, бедность, равноправие и равенство) и экономические вопросы (производственные системы, внешние ограничения, доходы, рынки);
- 2. Выявление реального масштаба и значимости систем пастбищного животноводства**, в том числе: вопросы регулирования и принятия решений; распределение земельных прав (равноправие, гендер, передача прав, применение власти, социально обособленные группы, вложенные и налагающиеся права); регулирующие институты и механизмы принятия решений; методы ведения переговоров, посредничество в решении споров и достижение согласия; ценности и принципы, лежащие в основе регулирования; предотвращение и разрешение конфликтов; специфика пастушеского регулирования (мобильность, общность земли, протяженность земли, гибкость и переговоры); сети отношений между системами скотоводов-кочевников);
- 3. Внешние экономические, политические, правовые и иные взаимодействия с традиционными пастбищно-скотоводческими системами регулирования**, в том числе: официальное право, оказывающее влияние на традиционные системы; отношения между государствами и скотоводами-кочевниками; иные системы землепользования и экономические системы, оказывающие влияние на системы пастбищного животноводства; политики в области развития и инвестиционные кодексы; конфликты, представительство и взаимодействие с национальными системами; отношения между скотоводами-кочевниками и иными заинтересованными сторонами;
- 4. Риски и системы управления рисками, принятые в традиционных системах пастбищного животноводства**, в том числе, специфические экономические практики, напрямую влияющие на традиционные права и распределение ресурсов (например, совместное использование ресурсов и взаимообмен);
- 5. Диагностика традиционных систем пастбищного животноводства**, в том числе анализ их сильных и слабых сторон, возможностей и угроз (SWOT-анализ), тенденции и ожидаемое развитие событий.

Обеспечение прав на общинные пастбищные угодья в Иордании (Haddad, 2014)

В губернии Зарка (Zarqa) в районе Бадиа (Badia) в Иордании скотоводы-бедуины начали процесс возрождения традиционных правил и регулирования в целях устойчивого управления пастбищными землями. Начало этому положил построенный на базе широкого участия процесс под названием «диалог с участием разных заинтересованных сторон для совместных действий», когда скотоводы-кочевники, мужчины и женщины, вместе с другими землевладельцами и различными государственными ведомствами собрались на конференцию, созванную Министерством сельского хозяйства. Ключевыми инструментами для начала структурированного диалога в целях решения проблемы послужили картирование заинтересованных сторон и ресурсов на основе широкого участия. Взаимодействие с различными государственными органами было необходимо для обеспечения межведомственной поддержки и санкционирования передачи прав на управление землей. Осуществление этой методологии привело к быстрому восстановлению пастбищных экосистем, увеличению пополнения запасов грунтовых вод и возвращению исконных видов. Этот подход оказался низкзатратным, однако потребовал много терпения, времени и организационных навыков.

4. Процесс обсуждения

Процесс обсуждения и дискуссий необходимо направлять с тем, чтобы участвующие субъекты выходили за рамки сложившихся интересов и обращались к вопросам неравенства и власти внутри группы участников, чтобы избежать доминирования влиятельных интересов или лиц. Эта задача может быть особенно трудна, если скотоводы-кочевники не привыкли высказываться перед представителями правительства и, если у представителей правительства имеется глубинное непонимание или предвзятость по отношению к скотоводам-кочевникам. Наличие навыков методиста-координатора исключительно важно для достижения удовлетворительного результата, однако необходимо правильно выстроить процесс в целом, с выделением на него необходимого времени, обеспечением прозрачности и доверия. В силу требований проекта или других ограничивающих факторов зачастую выделяется недостаточно времени, но форсирование скорости процесса установления доверия может принести вред, а его ускорение может полностью подорвать участие. Не менее существенна прозрачность, что включает предоставление надлежащей информации и полное раскрытие сведений о целях участия. Вопросы доверия обсуждаются в направлении действий 4, его необходимо достигать для построения осмысленного понимания, легитимности и сотрудничества.

5. Извлечение уроков из процесса и укрепление обязательств по участию (оценка)

Поскольку мотивами участия выступают как процесс, так и его результат (улучшения в вопросах владения и пользования пастбищными угодьями, ответственное регулирование), то успех следует оценивать, имея в виду обе эти задачи (эта общая идея отражена в Рисунке 10). В задачу разработки концепции для оценки участия следует включать разработку показателей, характеризующих каждый ключевой элемент и общую характеристику участия по критериям полноты, содержательности и действенности. Ключевые аспекты оценки будут включать оценку того, насколько данный процесс смог преодолеть существующие ограничения, создать новые или развить существующие институты (правила и организации) в поддержку соответствующих процессов, сдвига в организационной культуре и обеспечения того, чтобы представительство было на основе равенства, легитимности и подотчетности.



РИСУНОК 10:
Оценка дифференцированного процесса и результатов, с примерами (Brown, 2014)

Направление действий 3: Признание местных и коренных знаний для обеспечения культурного и экологического разнообразия с целью достижения устойчивости к внешним воздействиям

Цель: Данное направление действий призвано поощрять правительства, другие государственные и негосударственные действующие субъекты, в том числе доноров и организаций, действующих в области охраны окружающей среды и развития, в признании местных и коренных знаний в качестве критически важного компонента эколого-социального взаимодействия в сфере устойчивого пастбищного животноводства и предлагать способы большего их использования.

Почему коренные знания имеют значение для ответственного регулирования владения и пользования?

В каждом обществе знание является фундаментом существования – включая управление имеющимися ресурсами и регулирование их использования. Пастбищно-скотоводческие общины не являются исключением. Каждая пастбищно-скотоводческая община – от частных владельцев ранчо в Соединенных Штатах Америки до скотоводов в странах Средиземноморья и до кочевников Сахеля – обладает специфическими местными знаниями, способствующими их социально-экологической устойчивости к внешним воздействиям. Соответственно, нельзя добиться никакого устойчивого решения вопросов в сфере пастбищного животноводства без уважения, поддержания и передачи местных знаний.

Системы коренных, традиционных и местных знаний обеспечивают фундаментальную связь между общественными и экологическими системами и способствуют

Организация скотоводов-кочевников по правам на ресурсы в Непале (Dong, 2007)

Скотоводы-кочевники в Непале разработали эффективные системы управления пастбищами, которые направляют практики выпаса и сохранения окружающей среды посредством хорошо организованных местных институциональных механизмов и действенных традиционных прав пользования и системы владения и пользования. Регулирование осуществляется местными организациями двух типов: общинными комитетами на уровне общины и гражданскими ассоциациями на уровне групп. Эти низовые организации лучше встроены в общественную ткань, чем внешние административные и политические организации. Общинный комитет обычно состоит из 11 или 12 избираемых членов общины, разделяющих общие интересы или совместно использующих общие ресурсы. В рамках общинного комитета для каждой ассоциации обычно учреждаются подкомитеты с избранными членами (от пяти до семи человек). В этих местных организациях по управлению пастбищными землями обычно заседают как мужчины, так и женщины, однако обычно решение об управлении пастбищами принимают женщины, так как многие мужчины отсутствуют большую часть года из-за занятия торговлей или будучи в трудовой миграции.

Обычно общинный комитет отвечает за регулирование доступа к пастбищным и кормовым ресурсам путем обеспечения исполнения хорошо сформулированных и взаимно согласованных прав и правил при

поддержке различных средств общественного контроля и санкций. Они обеспечивают исполнение базовых правил и регулирований при использовании пастбищ относительно того, когда и как долго выпасается скот, а также когда и где можно заготавливать сено в качестве корма на зиму. Ассоциация пользователей может устанавливать правила ротационной пастбы, регулировать перемещения стад и принимать другие решения в сфере использования ресурсов пастбищ посредством переговоров и обсуждений. Она также может смягчать конфликты, возникающие по поводу использования пастбищ внутри одной и той же группы или между различными группами при поддержке со стороны общинного комитета. Координация и кооперация среди различных ассоциаций пользователей, таких как ассоциация скотоводов, ассоциация растениеводов, лесная ассоциация и ассоциация по предоставлению временных мест жительства (туристическая ассоциация) могут обеспечивать интегрированное использование различных ресурсов, находящихся в сфере управления пастбищами.

поддержанию экологического разнообразия и биоразнообразия, которые лежат в основе продовольственной безопасности. Системы местных и коренных знаний поддерживаются и определяются как культурными системами, так и экологическими условиями. Соответственно, экологическая устойчивость и соответствующие культурные системы выработки и передачи знаний возникли в пределах ландшафтов, регулируемых посредством традиционных схем владения и пользования (Crawhall, 2014). Устойчивость культурных и экологических систем к внешним воздействиям зависит от тех механизмов, которыми обладают общества для поддержания и передачи знаний (Adger *et al.*, 2014), и могут быть встроены в системы регулирования землепользования, основанные на режимах общинной собственности. Местные знания являются частью системной памяти, имеющей жизненно важное значение для обеспечения устойчивости экосистем к внешним воздействиям и долговременного выживания человеческих сообществ, населяющих данную экосистему (Leslie and McCabe, 2013). Уважение местных знаний также укрепляет социальное обучение и солидарность, что создает доверие между группами скотоводов-кочевников и их партнерами по развитию и, в свою очередь, укрепляет устойчивость к внешним воздействиям (Blair, Lovcraft and Kofinas, 2014).

Включение коренных и традиционных знаний в системы регулирования

Признание и включение коренных и традиционных знаний в системы регулирования требует учета ряда элементов, в том числе:

1. Признание носителей таких знаний;
2. Разработка протоколов для совместного изучения, распространения, совместной выработки и использования (направление действий 7);
3. Понимание и признание масштаба и ценности коренных и традиционных знаний;
4. Оказание поддержки совместной выработке знаний и решений.

1. Признание носителей знаний

Знания в области пастбищного животноводства не существуют в отрыве от тех, кто вырабатывает и использует их, и сами эти знания находятся в постоянном развитии. В них входят знания того, как управлять изменчивостью экосистем, что имеет критически важное значение для приспособления к изменяющимся условиям. Говоря словами одного сомалийского старейшины:

«...пастбище не может быть пастбищем без скотоводов [знаний], а пастух не может [пастись скот]... без пастбищ – они взаимно связаны между собой» (Oba, 2012).

Признание и оказание поддержки коренным знаниям, соответственно, не сводится к фиксации, воспроизведению и обобщению коренных традиционных методов, но предполагает усиление землепользователей для их вовлечения в непрерывный процесс развития знаний. Такое производство знаний невозможно без признания традиционных прав владения и пользования землей. Там, где традиционные права владения и пользования землей признаются, коренные и традиционные знания играют важную роль в поддержании устойчивости окружающей среды к внешним воздействиям в целях обеспечения продовольственной безопасности.

2. Разработка протоколов для совместного применения, изучения, совместной выработки и использования знаний

Достижение согласия о том, каким образом знания будут совместно применяться, изучаться и развиваться (самостоятельно или совместно), а также использоваться, является предпосылкой для признания коренных знаний и прав их хранителей. Основу для такого согласия создает принцип СЗИС (см. техническое руководство «Уважение свободного, заблаговременного и информированного согласия» (Respecting free, prior and informed consent)). Этот вопрос подробно рассматривается в направлении действий 7.

Верблюд разбирается в почве лучше, чем скотовод (Oba, 2012)

Выявление и использование индикаторных видов может помочь в принятии решений скотоводами-кочевниками и правительственными органами. Изучение трех отчетливо выраженных традиционных систем в регионе Африканского Рога – а именно у народов Афар (Afar) в Эфиопии, Орма (Orma) в Кении, и Каримоджонг (Karimojong) в Уганде продемонстрировало полезность традиционных знаний при проведении оценки пастбищ. Скотоводы-кочевники использовали ключевые виды растений для оценки пригодности территории для выпаса скота и для оценки почв с тем, чтобы оценить пастбищный потенциал данной территории. Последний имеет критически важное значение для оценки потенциальной плотности размещения скота, которую данный ландшафт способен выдержать в течение сезона дождей или сухого пастбищного сезона. Скотоводы-кочевники полагаются на пристальное наблюдение за поведением животных, чтобы определить качество пастбищ, используя для оценки эффективности своего животноводческого хозяйства такие показатели, как размеры надоев молока, состояние волосяного покрова животных, привес и частота случаев. Скотоводы-кочевники направляют наблюдателей для оценки деградации пастбищ и оценки актуальных тенденций на основе знаний о данных территориях за прошлые периоды. Полученные в результате упомянутого исследования выводы подтверждают, что системы знаний всех трех указанных скотоводческих общин поддаются сравнению между собой и могут использоваться для быстрого сбора информации, необходимой для тех, кто принимает решения, и что эти системы имеют жизненно важное значение для устойчивого управления пастбищами.

3. Понимание и признание масштаба и ценности коренных и традиционных знаний для управления и регулирования

С течением времени, скотоводы-кочевники разработали глубинные знания относительно окружающей их среды, которые включают в себя понимание характера взаимодействий между человеком и природой. Эти знания относятся к управленческим мерам, а также к сложным вопросам регулирования. Технический вклад этих систем знаний, особенно в части, касающейся чувствительности окружающей среды, находит растущее признание, но коренным знаниям в области регулирования до сих пор уделялось меньше внимания¹¹.

Технические знания могут использоваться для классификации ландшафта, его управления, мониторинга и оценки. Классификация земель подразумевает использование различных свойств окружающей среды, таких, как топография, почва и преобладающая растительность. В некоторых системах ландшафты имеют отличительные особенности, описывающие физическую топографию, почвы, растительность или исторические события, либо сочетание всех названных факторов. Знание и регулирование взаимно переплетены. Развитие знаний само по себе есть размышление человека, имеющего доступ к земельным ресурсам и к способам человеческого взаимодействия с этими ресурсами. В составе пастбищно-скотоводческих сообществ имеются индивидуумы, являющиеся носителями и хранителями особо важных знаний, которые играют критически важную роль при определении того, как и когда используются те или иные ресурсы. Системы регулирования и знания также основаны на подобном техническом использовании, как это показано на Рисунке 11.

¹¹ Crawhall, 2014.

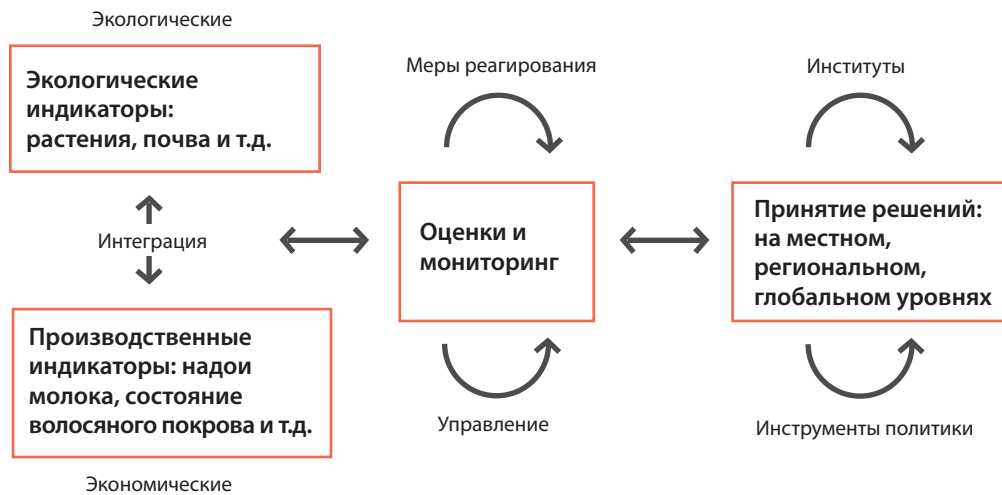


РИСУНОК 11:
Увязывание
местных и
научных знаний
при принятии
решений
(Oba, 2012)

Сложные системы регулирования, разработанные скотоводами-кочевниками для управления природными ресурсами в климатах с высоким уровнем изменчивости, включают в себя правила, увязывающие их использование с экспертными оценками, принципы совместного использования и исключения. Центральное планирование и соответствующие изменения в организации регулирования могут нарушить культурные и природные ресурсы, от которых зависит существование скотоводов-кочевников. В таких обстоятельствах производство продовольствия и продовольственная безопасность могут подвергаться угрозам из-за деградации экосистем и потери местного потенциала реагировать на них.

Традиционные и местные знания играют центральную роль в управлении пастбищами. Смысл местных методов управления зачастую плохо понятен посторонним, и они часто изображаются как нерациональные или отсталые. Хорошим примером тому является мобильность: практика, имеющая под собой прочное основание, которая, тем не менее, продолжает подавляться правительствами многих стран во имя модернизации. Другим, по-прежнему вызывающим споры примером является управление пожарами. Скотоводы-кочевники используют огонь как инструмент видоизменения пастбищных земель, в том числе для ликвидации неиспользуемых пастбищ и создания условий, благоприятствующих появлению новой растительности, а также для контроля численности разносчиков заболеваний. Во многих странах такая практика запрещена, и это привело к дополнительным затратам скотоводов-кочевников, либо оставляет им мало выбора, кроме нарушения закона. В «Руководящих принципах» прямо рассматривается вопрос о правах управления, а также использования земли, причем сюда следует включать право на ответственное использование огня в качестве инструмента управления.

Управление пожарами на пастбищных землях

Принятые Продовольственной и сельскохозяйственной организацией ООН (FAO) добровольные рекомендации по управлению пожарами гласят, что огонь может быть полезен для естественной среды обитания, для ресурсов, для уменьшения угроз и для поддержания культурных ценностей. К числу секторов, использующих огонь в качестве инструмента увеличения выпуска продукции и облегчения землепользования, относятся земледелие, управление лесными ресурсами, управление пастбищным животноводством и управление ресурсами живой природы. Огонь по-прежнему остается частью сельскохозяйственных практик, используемых различными сообществами в течение тысячелетий (FAO, 2006).

4. Оказание поддержки совместной выработке знаний и решений

Вовлечение носителей знаний в процесс принятия решений и диалог по вопросам политики может помочь в подтверждении обоснованности традиционных и коренных знаний. Это также может облегчить вовлечение традиционных институтов по управлению ресурсами и помочь в совершенствовании процесса принятия решений; например, во время экстремальных погодных катаклизмов или пороговых кризисов систем природных ресурсов (Crawhall, 2014).

Методики на основе широкого участия и действия на местном уровне могут включать в себя диалоги с широким участием действующих субъектов и другие методы совместного обучения, в том числе картирования на основе широкого участия (Aijazi, Mohamed-Katerere and Crawhall, 2014). Картирование можно использовать для поддержки совместного использования знаний и для совместной разработки решений с участием других носителей знаний, в том числе государственных ведомств. Картирование на основе широкого участия с использованием целого ряда методов позволяет общинам представлять свои территории, территориальный опыт и знания с их собственной точки зрения и обычно на их языках (FAO, 2005; Crawhall, 2014).

Направление действий 4: признание традиционных систем и укрепление взаимодействия с законодательно установленными системами

Цель: Данное направление действий призвано направлять и оказывать поддержку государствам, правительствам, правительственным министерствам и ведомствам и негосударственным действующим субъектам, таким как, доноры, организации, занятые в области развития и охраны окружающей среды, в целях (1) признания традиционных систем скотоводов-кочевников и (2) укрепления взаимодействия с законодательно установленными системами, имея в виду: укрепить уважение и признание пастушеского образа жизни; создать основу для действенного и равноправного регулирования; признание регулирующих институтов скотоводов-кочевников в качестве важных партнеров в разработке и реализации национальной политики; и создание основы для предотвращения и разрешения конфликтов.

Почему важно признание традиционных систем?

Признание традиционных институтов обеспечивает основу для выработки доверия и уважения, что закладывает фундамент для сотрудничества. При наличии доверия и уважения становится возможным разрабатывать легитимные решения, соответствующие местным условиям, которые устойчивы к внешним воздействиям, устойчивы в социальном и экологическом отношении, адаптивны, культурно приемлемы и чувствительны к конфликтам, а также, что наиболее важно, пользуются поддержкой и реализуются на местных уровнях. Это может содействовать выявлению синергии

с приоритетами развития, например, «Целями устойчивого развития» (Sustainable Development Goals) на глобальном, национальном и местном уровнях. В конечном итоге, здесь также возможно выявление новых направлений синергии с законодательно установленными системами.

Признание традиционных систем может также усилить скотоводов-кочевников в защите их прав владения и пользования от посягательств посторонних, в том числе, других общин и инвесторов. Такой подход приносит дополнительную пользу благодаря тому, что оставляет место для процветания местных экологических и социальных знаний и обеспечивает основу для реагирования на изменения и решения конфликтных ситуаций. Он является фундаментом для улучшения представительства и расширения участия. Традиционные системы развивались на протяжении сотен лет ради действенного управления и защиты пастбищных ресурсов и требуют к себе уважения и высокой оценки за эти достижения. Такое признание следует считать отправным пунктом для выработки согласия о том, каким образом эти системы можно защитить и приспособить, чтобы они оставались эффективными и в будущем.

Регулирование отгонного животноводства в Испании

Во многих европейских государствах по-прежнему присутствуют остатки древних систем пастбищного скотоводства, глубоко встроенные в их культуру и законы. Consejo de la Mesta («Консехо де ла Места») в Испании – это совет, контролирующий отгонное животноводство с использованием естественных пастбищ и шерстяную промышленность уже в течение пяти веков и оставивший глубокий отпечаток на испанском ландшафте и системе землепользования. Наиболее значительными остатками древних систем является густая сеть из 120 000 км скотопрогонных троп, в настоящее время защищаемых законом, а именно «Законом о путях перегона скота», а также целый ряд традиционных систем управления, борющихся против их отмены.

Правовое признание исторических схем регулирования в Румынии

В других европейских странах, например, в Румынии, обширные пространства лесов и пастбищ остаются в общинном владении. На этих общинных землях используют три основные административные модели. Две из них, Composesorati и Obst, – это исторически сложившиеся общинные организации. «Обст» возник несколько столетий назад, а «Компосесорат» был первоначально установлен в начале девятнадцатого века. В рамках этих систем общинные ресурсы управляются традиционными институтами, в то время как остальная часть общинных земель находится в государственной собственности и управляется городскими советами.

Ключевые элементы легитимного, надлежащего и основанного на правах признания системы владения и пользования скотоводов-кочевников

Хорошее понимание традиционных пастбищно-скотоводческих систем регулирования, в том числе ценностей и принципов, лежащих в основе систем принятия решений и совместного использования ресурсов, необходимо для того, чтобы обеспечить адекватное признание таких систем в ходе планирования, принятия решений и их реализации. Оно включает в себя земельную политику и планы землепользования. Такое понимание может также помочь в укреплении уважения к этим системам. Укрепление признания и уважения требуют принятия следующих мер:

1. Построение доверия;
2. Налаживание адекватных процессов на основе широкого участия (всесторонне рассматривается в направлении действий 2);
3. Обеспечение правового признания традиционных пастбищно-скотоводческих систем;
4. Расширение осведомленности о внутренне присущих рисках при укреплении синергии с законодательно установленными системами;
5. Извлечение уроков из успехов и неудач (см. направление действий 7).

Права коренных народов на самоопределение

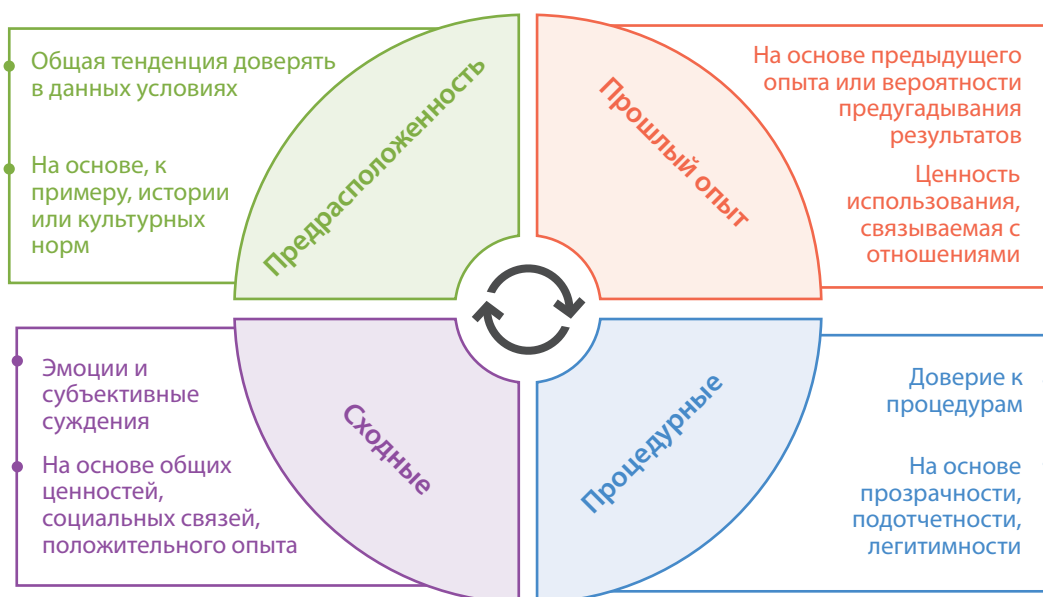
В 2008 году Постоянный Форум ООН по вопросам коренных народов (United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues, UNPFII) официально признал, что скотоводы-кочевники являются «перемещающимися коренными народами». Представители коренных народов часто утверждают, что перемещения являются культурным правом, которое имеет не только практическое значение для эффективного пастбищного животноводства, но также обладает неотъемлемой внутренней ценностью и занимает центральное место в идентичности скотоводческих народов. Следует отметить, что не все скотоводы-кочевники притязают на статус коренных народов.

Коренные народы имеют права собственности и владения по отношению к своим территориям (Конвенция 1989 года № 169 «О правах коренных и племенных народов» (Convention on Indigenous and Tribal Peoples' Rights) Международной Организации Труда (МОТ)), а также право управления ими в соответствии с их собственными ценностями (право самоопределения). Указанные права простираются на земли, исключительный контроль над которыми уже не принадлежит коренным народам. Эти и прочие права рассмотрены в Декларации 2007 года ООН «О правах коренных народов» (Declaration on the Rights of Indigenous Peoples).

1. Построение доверительных отношений

Построение доверительных отношений между пастбищно-скотоводческими общинами, а также между ними и различными действующими субъектами, необходимо для достижения содержательного понимания, легитимности и сотрудничества. В ходе процессов построения доверия необходимо уважать права скотоводов-кочевников, в том числе их право на отказ от участия. Например, пастбищно-скотоводческие общины также имеют право не делиться своими знаниями или запросить, чтобы обмен информацией происходил в контексте налаживания отношений. Построение доверия – это процесс, требующий, как принятия обязательств перед людьми (солидарность), так и времени. Этот процесс требует мер по улучшению четырех аспектов доверия, как это показано на Рисунке 12.

РИСУНОК 12:
Ключевые
компоненты
доверия
(с видоизменениями
по М. J. Stern and
Coleman, 2014)



Беспристрастность и профессиональная компетенция – являются важными факторами построения доверия и изменения опыта проведения внешних вмешательств. Они могут помочь облегчить совместное выполнение работы. Внешним командам специалистов, организующим процессы обмена знаниями и сбора информации, требуются как технические, так и социальные навыки, в том числе:

1. Понимание коренных культур и их способов получать знания, понимание пастбищно-скотоводческих систем управления и регулирования в целом;
2. Умение внимательно слушать, учиться вместе и у скотоводов-кочевников при разработке и проведении процессов на основе широкого участия (см. направление действий 7 по вопросам совместного обучения);
3. Стремление заручиться СЗИС при сборе и использовании информации;
4. Умение сопоставлять результаты и управлять противоречивой информацией посредством направленных групповых обсуждений и других методик.

2. Достижение правового признания традиционных пастбищно-скотоводческих систем

Включение традиционных систем в правовые рамки страны, а также в двусторонние и региональные соглашения может стать ключевым шагом на пути к полному признанию традиционных систем пастбищного животноводства. Там, где государства оказывают поддержку традиционным системам пастбищного животноводства, население более способно обеспечить себе средства к существованию и продовольственную безопасность. Правовое признание служит фундаментом для признания и уважения прав владения и пользования пастбищными землями путем:

1. Признания пастбищного животноводства как жизнеспособной системы управления землей;
2. Признания исторически сложившегося неблагоприятного положения, в котором находятся скотоводы-кочевники;
3. Оказания содействия международным инициативам в поддержку жизнеобеспечения скотоводов-кочевников;
4. Подтверждения признания хранителей соответствующих систем как действующих субъектов регулирования и держателей прав.

Правовое признание демонстрирует намерение государства признать традиционные системы и включить их в практику и процесс принятия решений. Правовое признание может также свидетельствовать о реальных обязательствах правительства и прогрессе в развитии данного процесса, поддержании людей для большего вовлечения. Важно, чтобы правительства признали исторически сложившееся неблагоприятное положение, в котором находятся скотоводы-кочевники. Например, Раздел 260 Конституции Кении 2010 года признает индивидуумов и пастбищно-скотоводческие общины, будь то кочевых или оседлых, в качестве социально обособленных групп (Kenyan law reports, 2010). Правительство признало факт дискриминации скотоводов-кочевников посредством национального законодательства с неблагоприятными последствиями для природных ресурсов, от которых зависят источники жизнеобеспечения и благосостояния пастбищно-скотоводческих народов. Благодаря прямому упоминанию скотоводов в Конституции Кении и признанию того, что обычаи и традиции пастбищно-скотоводческих общин могут внести положительный

вклад в управление землепользованием, правительство укрепило легитимность пастбищного скотоводства на местном уровне.

Такое признание необходимо на высшем национальном уровне и в рамках конкретных нормативных норм, что обеспечивает наличие соответствующих положений в материально-правовых и обеспеченных правовой санкцией (подлежащих судебной ответственности) частях закона, а не только в его преамбуле. В преамбуле соответствующих законодательных актов можно сформулировать основную концепцию, осветить значимость пастбищного животноводства в данной стране, решить некоторые ключевые вопросы, связанные с ним, в то время, как в соответствующих статьях закона следует признать существование традиционных систем и институтов, как активных действующих субъектов земельных политик.

Формы такого признания будут различными в разных регионах и странах, с учетом разнообразия прав и интересов. Важно, чтобы правовое признание было территориально обоснованным и учитывало существующие права, в том числе, например, права коренных народов. К числу форм правового признания относятся признание прав на самоопределение и/или правовое признание традиционных систем. Это включает признание того, что традиционные системы являются основой регулирования пастбищных земель и что государства, государственные ведомства и негосударственные действующие субъекты уважают и соблюдают решения, принятые в рамках таких систем. Это отражало бы дух Раздела 9 «Руководящих принципов» в отношении коренных общин, включая признание традиционных институтов.

В случаях, когда государство притязает на собственность на общинные земли, ему следует признать права скотоводов-кочевников на доступ к землям и связанными с ней природными ресурсами и их использование. Это может быть реализовано в разных управленческих формах, включая совместное управление такими землями в рамках сотрудничества между государством и традиционными институтами, либо с использованием вложенных моделей. Совместное

Укрепление регулирования в пастбищно-скотоводческих сообществах в Марокко (Boutaleb and Firmian, 2014)

Исторически, пастбищные угодья в Марокко, коллективно управлялись пастбищно-скотоводческими племенами, следовавшими традиционным схемам. Этот метод управления пришел в упадок из-за проведения административно-территориального деления и тенденции к индивидуализации прав на землю. Принятие «Периметров для улучшения положения дел в пастбищном животноводстве» (Pastoral Improvement Perimeters, PIPs) правительством Марокко в 1970-х и 1980-х годах было призвано улучшить управление пастбищами, однако эти институты игнорировали существование племенных систем управления и, наоборот, способствовали широкой деградации пастбищных земель и истощению источников существования.

Для решения этой проблемы правительство учредило общинные кооперативы по управлению пастбищами (Community-Based Range Management (CBRM) cooperatives), которые юридически закреплены в марокканском праве. Эти кооперативы используют преимущества от политики децентрализации 1980-х годов и реорганизации сельских территорий в коммуны, сформированные на основе племенных земель. Кооперативы построены на базе традиционных институтов и племенного членства и продвигают принятие решений на основе консенсуса. Они предоставляют базовые услуги скотоводам, в том числе, ветеринарные препараты и корм для скота. Они управляют инфраструктурой, созданной правительством, и несут ответственность за переговоры с другими кооперативами по вопросам управления пастбищами и перемещений. Руководители кооперативов проходят обучение, правительственные службы осуществляют контроль за их деятельностью, а члены кооперативов приобретают доли в кооперативах для доступа к услугам и пастбищам. Создание таких «гибридных» институтов на базе именно племенных институтов оказалось залогом их успеха в развитии регулирования пастбищных земель и приспособления к новым знаниям и возможностям.

управление можно реализовать посредством различных схем, в том числе:

- путем признания местных/традиционных правил и принципов, встраивания их в нормативно-правовую базу и создания новых соответствующих институтов;
- путем создания новых смешанных органов, включающих в себя «обновленные» традиционные институты для принятия решений по вопросам управления земельными ресурсами.

3. Повышение осведомленности о неизбежных рисках при укреплении взаимодействия с законодательно установленными системами

Важно признать, что существуют неизбежные риски, возникающие при усилиях интегрировать две отчетливо различные правовые системы – законодательно установленное официальное право и традиционное обычное право. В целом, официальное право, будучи кодифицированным, в отличие от системы права на основе пастбищного животноводства, страдает от недостатка гибкости и слабой возможности реагирования. Создание или навязывание законных прав без учета традиционных систем или неспособность законных прав должным образом учесть правовой плюрализм могут приводить к социальной и экологической дестабилизации. Другой опасностью является то, что, по мере того, как институты владения и пользования теряют свою гибкость и становятся все более неподатливыми, пасторалисты будут терять умение реагировать на социально-экологические вызовы. Разработка соответствующих правовых режимов требует обеспечения взаимного дополнения между этими различными правовыми системами на всех территориальных уровнях (от транснациональных до местных), а также на каждом из этих уровней.

Законодательное признание прав не обязательно подразумевает формальное разграничение и регистрацию прав пользователей. Альтернативой подходам, основанным на разграничении прав, является укрепление процессов, в том числе процессов совместного обучения (направление действий 7), и коллективная выработка решений, позволяющих и далее обеспечивать необходимую гибкость. Это может улучшить возможности для расширения признания нечетких (в том числе, накладывающихся и вложенных) прав, управляемых гибким образом посредством переговоров и соглашений. Любые попытки встроить традиционные практики в официальные правовые системы должны основываться на сильных системах подотчетности и надлежащих мерах (правовых и иных) для обеспечения доступа к системе правосудия и уважения прав (направление действий 1).

4. Извлечение уроков из успехов и неудач

Процессы и результаты регулирования трудно поддаются мониторингу; однако такой мониторинг крайне важен для обеспечения улучшения в регулировании владения и пользования и для постепенной реализации целей и задач «Руководящих принципов», в особенности, в связи с вопросами питания, жизнеобеспечения и бедности. В Части 7 «Руководящие принципы» продвигают развитие и реализацию систем мониторинга и оценки. Для осуществления мониторинга и оценки реализации и воздействия выделяются платформы с широким участием заинтересованных сторон, определяются некоторые требования к этим процессам, в том числе то, что такие процессы должны предусматривать широкое участие, быть чувствительными к гендерным вопросам, осуществимыми, эффективными с учетом затрат и устойчивыми (параграф 26.2). Вопросы обучения рассматриваются подробно в рамках направления действий 7.

Направление действий 5: Укрепление возможностей местных организаций, общественных сетей и институционального пространства, в котором они функционируют

Цель: Возможности местных организаций и общественных сетей определяют способ коллективных действий скотоводов-кочевников при преодолении трудностей, связанных с регулированием. Данное направление действий ставит две задачи: расширить возможности институтов скотоводов-кочевников по укреплению регулирования владения и пользования, а также усилить эти институты, чтобы они в большей мере пользовались преимуществами, связанными с этими возможностями. Это предполагает выполнение как традиционными, так и государственными институтами функций в сфере усиления взаимодействия, построения доверия и принятия практических мер по защите прав владения и пользования.

Почему важны возможности местных организаций и общественных сетей?

Возможности управления, как общинных, так и государственных организаций на местном уровне являются залогом действенного укрепления прав пастбищно-скотоводческих общин на владение и пользование землей. Здесь подразумеваются возможности организаций и индивидуумов взаимодействовать и сотрудничать таким образом, чтобы содействовать ответственному регулированию владения и пользования, предотвращать и разрешать конфликты, связанные с владением и использованием, извлекать уроки и решать проблемы, а также вырабатывать новые и творческие способы реагирования. Общественные сети лежат в основе возможности любого общества реагировать на вызовы и кризисы, зачастую, предоставляя в трудные времена доступ к необходимым ресурсам или к помощи. Общественные сети могут основываться на уровне общин и социальных движений. С другой стороны, правительства могут вмешиваться, создавая социальные службы и оказывая поддержку во избежание, чреватого конфликтом, разрыва отношений.

Направление действий 5 описывает пути укрепления возможностей местного регулирования, уделяя внимание именно организациям скотоводов-кочевников, общественным сетям и "поддерживающим" государственным организациям, но признавая при этом, что их возможности подвержены воздействию от организаций и институтов на разных уровнях.

ЧТО ТАКОЕ ВОЗМОЖНОСТИ?

- Возможности регулировать подразумевают под собой умение влиять на принятие решений. В этом контексте возможности организаций означают их способность выполнять свои функции, согласно принципам, изложенным в «Руководящих принципах».
- Возможности отличаются от потенциала – термина, который иногда используют в узком смысле для обозначения умения выполнять конкретную задачу, например, потенциал, необходимый для разработки инструмента регулирования.

ПРОВЕДЕНИЕ РАЗЛИЧИЙ МЕЖДУ ИНСТИТУТАМИ И ОРГАНИЗАЦИЯМИ

- В данной главе проводится различие между «институтами» и организациями.
- «Институты» относятся к правам, правилам и процедурам принятия решений.¹² На практике, однако, институты и организации взаимно переплетены, как составные части сложного набора реагирования человека на регулирование и управление обществами.¹³

Многочисленные возможности, которые необходимы организациям и входящим в них индивидуумам для выполнения своих функций в сфере укрепления регулирования владения и пользования, можно сгруппировать вокруг следующих способностей:

- 1. Взаимодействовать и вовлекать разные действующие субъекты** с различными точками зрения, знаниями и навыками при:
 - принятии решений;
 - обучении, внедрении инноваций, разработке преобразующих решений и изменении психологических установок;
 - разработке новой институциональной политики.
- 2. Координировать деятельность разных действующих субъектов** (в том числе государственных ведомств) по усилению взаимодополняемости в действиях, совершаемых разными субъектами для достижения общей цели.
- 3. Укреплять доверие**, как основу совместной работы для достижения согласованных решений.
- 4. Защищать** (и предъявлять притязания на) права в сфере владения и пользования.
- 5. Признавать и учитывать связи** между экосистемами и социальной устойчивостью.
- 6. Учиться и реагировать** на риски, давление и угрозы.
- 7. Функционировать в качестве эффективной единицы.**

¹² Young, 2003.

¹³ Stern and Coleman, 2015; Lebel, 2015.

Возможность 1: Взаимодействовать и вовлекать разные действующие субъекты

Укрепление возможностей государственных ведомств, пастбищно-скотоводческих общин и местных фермеров более эффективно взаимодействовать друг с другом, зачастую, требует улучшения их отношений, расширения обучения и решения смежных институциональных задач. Такое взаимодействие является желаемой конечной целью и, в то же время, частью процесса улучшения взаимодействия. Оно представляет собой основу для построения взаимного уважения посредством признания обычаев и традиций (знаний, закона и практики) и потенциала самоуправления, встроенного в местные и коренные институты (Tavera, Tarrason and Simelton, 2011).

Укрепление этих возможностей может потребовать преодоления неравноправия в процессе регулирования, например, связанного с гендерными вопросами в институтах всех уровней, включая в законах. Скотоводы-кочевники часто считают местных лидеров центральными фигурами при ведении переговоров о правах на ресурсы, и их могут воспринимать как наиболее легитимных собеседников, хотя данная ситуация меняется по мере развития политического представительства (например, местных советов). Для разрешения скрытого конфликта и воспринимаемой исторической несправедливости в совместном использовании ресурсов может потребоваться усиление способностей. Усиленные способности могут также потребоваться для ведения переговоров о возмещении причиненного ущерба; например, в случаях, когда пастбища были утрачены с их передачей под объекты государственного развития или под особо охраняемые природные территории.

Выявление основных движущих мотивов диалога может усилить возможности. Основой для диалога между разными группами могут послужить найденные общие интересы или цели. Например, в северной Нигерии здоровье и разведение скота составляет неотъемлемую часть повседневной жизни скотоводов Фулани (Fulani) и послужило ключевым мотивом успешного самоуправления (Okello *et al.*, 2014). Развитие новых общественных сетей, способствующих взаимодействию между скотоводами и другими действующими субъектами, может привести к созданию партнерских отношений для решения растущих крупномасштабных проблем, таких, как потеря прав владения и пользования, риски, связанные с глобализацией рынков, и управление водосборным бассейном на региональном уровне без учета отдельных потребностей в воде (Tavera, Tarrason and Simelton, 2011).

Участие скотоводов-кочевников в Биосферном заказнике Анкарес Леонесес (Ancares Leoneses)

Анкарес Леонесес является горной территорией на северо-западе Испании, получивший статус биосферного заказника в 2006 году. Заказником управляет ряд муниципалитетов провинции Леон (León) вместе с Фондом CIUDEN. Планирование и управление на основе широкого участия утвердились в качестве подходов для улучшенного управления данным Биосферным заказником и усилили роль консультаций по поводу его стратегических планов. Процессом принятия решений для заказника руководит «Совет участия», учрежденный на основе согласованных правил и членского состава. Совет представляет местное население в диалоге, а также участвует в управлении и конкретных действиях Биосферного заказника, работая в партнерстве с научным комитетом заказника.

Успех Биосферного заказника Анкарес Леонесес оказался возможен благодаря упрочению социальной ткани данной сельской общины. Это было достигнуто благодаря развитию местных сетей скотоводов-кочевников, как способа увеличить их влияние и присутствие в общественной жизни и усилить их активную роль в землеустройстве. Тем не менее, данная стратегия требует от скотоводов-кочевников взять на себя важную функцию в управлении данным заказником, что требует более высокого уровня знаний и потенциала, а также усиления располагаемых человеческих и финансовых ресурсов. Скотоводы-кочевники в Испании выигрывают от растущей осведомленности и поддержки со стороны общественности, особенно, благодаря растущей осведомленности общественности относительно их роли в управлении окружающей средой. Тем не менее, усилия по укреплению их потенциала в лоббировании, усилении их присутствия в общественном пространстве и обеспечении необходимой для их участия нормативной базы по-прежнему продолжаются (Herrera, 2014).

Возможность 2: Координировать деятельность разных действующих субъектов

В целом, институты скотоводов-кочевников при координации сталкиваются с проблемами двух типов. Во-первых, это необходимость согласия институтов. По мере роста числа институтов, имеющих право вето, возрастает и трудность в достижении согласия (Tsebelis, 1995). Это особенно касается регулирования пастбищного животноводства, поскольку пастбищное животноводство распространяется поверх районных и международных границ. На этом уровне вовлеченные организации, имеющие право вето, могут иметь различные задачи и приоритеты в политике. Это увеличивает риск «попасть в ловушку» при совместном принятии решений, что может привести к неоптимальным результатам (Scharpf, 1988). Подобные ситуации могут стать следствием недостатка обучения и отсутствия или недостатка институциональной «иерархичности» (Ostrom, Gardner and Walker, 1994).

Проблемы координации второго типа «возникают тогда, когда институты на разных уровнях не признают друг друга, так что действия, совершаемые в контексте одного института, противоречат действиям и решениям, совершаемым и принимаемым в контексте других институтов» (Poteete, 2012). В области регулирования пастбищно-скотоводческой деятельности, эта проблема ярче всего проявляется в таких конфликтах и трудностях, которые возникают в связи с крупномасштабным развитием земледелия. При таких обстоятельствах скотоводы-кочевники и их системы производства продовольствия находятся в «слепой зоне» для тех организаций, которые занимаются крупномасштабным развитием земледелия для решения проблемы продовольственной безопасности и низкого экономического роста. Другие главные «слепые зоны» относятся к конкуренции за ресурсы или к конфликтам по поводу полномочий, как это с очевидностью проявилось в ходе многочисленных контактов между традиционными властями и правительственными организациями (Lund, 2006).

Укрепление возможностей по координации требует внимания к следующим действиям:

- 1. Создание механизмов координации,** связывая между собой различные центры регулирования: иногда это называют вложенным или полицентрическим регулированием. Институциональные механизмы должны уважать и позволять: а) существование множества автономных единиц, формально независимых друг от друга; б) выбирать действия с принятием в расчет других; и в) процессы сотрудничества, конкуренции, конфликтов и разрешения конфликтов (Ostrom, Gardner and Walker, 1994).
- 2. Сокращение затрат на операции** сотрудничества в контексте сложных и разбросанных проблем, связанных с пастбищным животноводством. Этот вопрос обсуждается в рамках возможности 1 и решения в области социального обучения (направление действий 7).

Новые подходы к признанию местного регулирования

Регулирование на низовом уровне возникло в некоторых частях Соединенных Штатов Америки, как способ усиления возможности частных владельцев ранчо извлекать выгоду из пастбищных земель. Потребность в сотрудничестве оказалась сильной в Техасе, где Ассоциации по управлению дикой природой (Wildlife Management Associations) помогают владельцам ранчо выходить на рынок, предлагая возможности охоты на их землях, регулировать охотничий промысел и обосновывать права на налоговые льготы. Важнейшим координатором, который задает общие рамки с помощью планов по управлению дикой природой, выступает государственное ведомство – Департамент парков и дикой природы Техаса (Texas Parks and Wildlife Department). В результате, владельцы ранчо повышают отдачу от рационального использования ресурсов, которые обычно используются недостаточно, и, таким образом получают экономический стимул для совместного содержания своих крупных угодий, вместо того, чтобы раздробить и продать их.

Группа «Малпаи Бордерландс» (The Malpai Borderlands Group) – это некоммерческая организация, имеющая возможность выступать держателем природоохранных сервитутов в Аризоне. Такие сервитуты представляют собой договоры между землевладельцами и другими организациями о предоставлении специфичных прав по расширению экологических услуг, оказываемых ранчо. Результатом является коллективное действие по восстановлению и обеспечению сохранности здорового, не фрагментированного ландшафта, имеющего повышенную ценность с точки зрения биоразнообразия и природных процессов (Huntsinger, Sayre and Macaulay, 2014).

- 3. Укрепление институтов скотоводов-кочевников и общинных организаций** в качестве ключевых фасилитаторов координации между государственными институтами. Государственные институты могут извлечь пользу из богатых знаний и гибкости институтов скотоводов-кочевников путем вовлечения в совместную работу с ними и проявления уважения к ним, что, в свою очередь, может помочь вызвать встречное уважение к государственным организациям.

Возможность 3: Укрепление доверия

Типичными характеристиками отношений между организациями, вовлеченными в управление владением и пользованием пастбищами, или оказывающими влияние на них, являются как совместная работа, так и разногласия по поводу права регулировать доступ к ресурсам, их использование и распределение. Недостаток доверия между действующими субъектами отрицательно сказывается на регулировании. Это может приводить к тупиковым ситуациям в планировании, искам, приводящим к задержкам в принятии управленческих действий, невыполнению регулятивных положений, общественным протестам и даже конфликтам с применением насилия, а также к уменьшению потенциала для обучения и проведения экспериментов. Напротив, укрепление доверия среди организаций, вовлеченных во владение и пользование, может поощрять повторное изучение исходных предпосылок и способствовать более эффективной совместной работе (Stern and Baird, 2015).

Укрепление доверия, зачастую, означает улучшение существующих отношений, расширение позитивных обменов и уменьшение отрицательного воздействия, как на институциональные механизмы, так и на общение (Dirks, Lewicki and Zaheer, 2009). К числу компонентов построения доверия могут относиться механизмы подотчетности, действенное признание и вовлечение, укрепление представительства, а также уважение к традиционным системам управления, регулирования и знаний. Данные аспекты рассматриваются в других разделах настоящего технического руководства. Дополнительные стратегии включают:

- 1. Создание пространства, позволяющего появляться сильным и эффективным общинным организациям, и общественным сетям,** а также совершенствование механизмов для выражения их голоса и вовлечения. Сюда может входить укрепление традиционных организаций и институтов.
- 2. Признание традиционных властей** для восстановления доверия. Именно скотоводы-кочевники должны принимать решение о том, кого следует признавать в качестве выразителей их голосов. Возможно, потребуются несколько разных форм представительства (направление действий 1).
- 3. Создание информационных сетей,** в том числе с обеспечением доступа к информации об инициативах/действиях, влияющих на пастбищное скотоводство и владение и пользование пастбищами. Информационные сети могут улучшить прозрачность и оказывать поддержку пасторалистам в отношении более эффективного реагирования на давление и угрозы. Информацию необходимо передавать должным образом, в том числе через устные сообщения.
- 4. Укрепление механизмов подотчетности и представительства** (см. обсуждение в разделе "направление действий 1").

Возможность 4: Защита (земельные притязания) прав владения и пользования

Правительства многих стран проводят реформы в сфере прав владения и пользования; однако пастбищно-скотоводческим общинам, в большинстве своем, пока не удалось сделать вклад в определение этих прав и в то, как они должны реализовываться. Следующие стратегии могут помочь в укреплении такой возможности на уровне общин.

- 1. Развитие и укрепление общинных организаций и общественных сетей.** Как упоминалось в разделе "Возможность 3", поддержка укреплению организаций скотоводов-кочевников и общественных сетей критически важна для усиления их возможностей, в том числе в вопросе защиты своих прав. Такие организации служат платформой для обмена информацией и повышения осведомленности о правах и обязанностях, управляющих земельными угодьями, в том числе о существующих юридических вариантах, а также о новых подходах к обеспечению прав, применяемых другими пастбищно-скотоводческими общинами. Особо важную роль в усилении способности женщин и в создании для них возможности участвовать в диалоге по земельным вопросам и вопросам регулирования могут сыграть общественные сети.
- 2. Устранение неопределенности относительно того, на ком лежит ответственность за распределение прав на землю.** Напряженность внутри государственной системы между различными министерствами, а также между государством и традиционными организациями по вопросу распределения земель может быть использована теми, кто стремится побудить к вмешательству именно то ведомство, которое, по их мнению, с большей вероятностью выступит в поддержку их личных интересов (Ribot and Peluso, 2009). Неопределенность может заключаться в наложении функций различных государственных ведомств, которые могут санкционировать те или иные виды использования пастбищных ресурсов, в особенности в случае отсутствия четких прав собственности на те или иные ресурсы. Устранение подобной неопределенности может потребовать, как просмотра законов, так и диалога между ведомствами, чьи притязания и интересы накладываются.
- 3. Укрепление объективных институциональных процессов, доступных на местном уровне, по разрешению вопросов владения и пользования землей.** Решения о соответствующих формах и конкретных полномочиях следует принимать на основе процессов с широким участием в принятии решений и в разрешении конфликтов (направления действий 3 и 6).

Усиление голосов скотоводов-кочевников

В течение последнего десятилетия усилиями таких организаций, как Всемирная инициатива по устойчивому пасторализму (World Initiative on Sustainable Pastoralism, WISP) и Всемирный альянс мобильных коренных народов (World Alliance of Mobile Indigenous Peoples, WAMIP), а в недавнее время также Центра пасторалистских знаний Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (FAO Pastoralist Knowledge Hub), был сделан значительный вклад в расширение возможностей для того, чтобы мнения скотоводов-кочевников были услышаны, и для улучшения регулирования пастбищных угодий. Этим инициативам удалось этого добиться благодаря своей работе с группами скотоводов-кочевников, организациями гражданского общества, правительствами и международными организациями развития. Несмотря на значительный прогресс, достигнутый в последние десятилетия, скотоводы-кочевники по всему миру по-прежнему сталкиваются с неопределенностью относительно своего будущего в силу имеющихся по-прежнему сомнений в приверженности правительств к уважению их прав человека и обеспечению их благосостояния.

Возможность 5: Признание и учет связей между экосистемами и социальной устойчивостью

Как было представлено в Разделе 1, системы пастбищного животноводства носят как социальный, так и экологический характер, и у них имеются сложные институты, поддерживающие устойчивость к внешним воздействиям в обоих этих аспектах. Если внешнее давление отрицательно сказывается на природных ресурсах, люди тоже страдают. Расширение возможности государственных и общинных действующих субъектов по поддержанию этого хрупкого равновесия может быть поддержано с помощью:

1. **Признание традиционных систем пастбищного животноводства**, в том числе их институтов и знаний, в качестве главного действующего субъекта, ответственного за соответствующие территории. См. направление действий 4.
2. **Обмен знаниями об экологических воздействиях** внешней деятельности на пастбищах и об экономической ценности экосистемных услуг, защищаемых скотоводами-кочевниками. Улучшению понимания таких воздействий могут помочь учебные форумы, это поможет различным действующим субъектам делать выбор в пользу тех действий, которые являются как экологически, так и социально устойчивыми. (см. направление действий 7).
3. **Признание вложенных институциональных систем**, в которых регулирование и управление землей происходит на самом низовом уровне. Размещение управления землей на самом низовом уровне (то есть, на уровне общин – либо посредством их традиционных систем, либо местных государственных систем) укрепляет обучение с помощью управленческих и адаптивно-управленческих подходов.

Возможность 6: Обучение и реагирование на риски, давление и угрозы

Как отмечено в разделе «Направление действий 7» по поводу совместного обучения, совместное создание знаний (новое понимание, в том числе возможность использовать существующую информацию новаторским образом) может укрепить регулятивные способности посредством сведения воедино различных систем знаний так, чтобы осуществить информированные социальные изменения (Lebel, Wattana and Talerngsri, 2015). Поскольку обучение такого типа укоренено в местном контексте, критически важное значение имеют способности как местных, так и внешних действующих субъектов по вовлечению в такое обучение. Данный вопрос рассматривается подробно в соответствующем разделе.

Возможность 7: Функционирование в качестве эффективной единицы

Местные организации играют жизненно важную роль в укреплении регулирования в сфере владения и пользования. Общий подход к укреплению владения и пользования состоит в создании гибридных институтов, действующих в качестве переходного органа между традиционными институтами и государственными институтами, например, в виде комитетов по управлению пастбищами или ассоциаций скотоводов-кочевников. Такие

организации могут стать залогом успеха, однако они же могут оказаться и слабым звеном, если сами будут страдать от слабого регулирования и администрирования. Поэтому, развитие местных организаций должно являться частью стратегии по укреплению регулирования в сфере владения и пользования. Это может включать в себя придание им юридического статуса, создание внутренних структур регулирования и базовых систем подотчетности и организационной эффективности.

Институциональное построение в Монголии

В Монголии в 1921 году политический контроль над используемыми скотоводами-кочевниками 128 миллионами гектаров пастбищных земель перешел от монастырей к монгольскому светскому государству. В 1950-е годы государство учредило программу коллективизации (negdel) для скотоводов-кочевников, а затем в начале 1990-х годов провело де-коллективизацию пастбищно-скотоводческого сектора в рамках приватизации государственных ресурсов. Хотя, пастбищные земли не были приватизированы, отступление государства оставило пробел в принятии решений, который не смогли заполнить родоплеменные институты, существовавшие на пастбищных территориях. Коллективизация в свое время ослабила родоплеменную систему; отстранение государства, таким образом, породило путаницу и конфликты среди кочевых скотоводов. В дополнение к упомянутой неясности, государство начало раздавать частным предпринимателям концессии на добычу полезных ископаемых. Результатом этого стало ограничение доступа к пастбищным землям и загрязнение водных ресурсов. Монгольские скотоводы-кочевники, столкнувшись с этими проблемами, начали оспаривать действия государства посредством местных общественных движений, самое популярное из которых было создано в 2001 году и известно под именем «Движение реки Онги» (Onqi River Movement). Для укрепления потенциала местных групп по управлению пастбищными ресурсами и для оспаривания решений государства в связи с управлением пастбищными ресурсами, международные организации развития, в том числе Германское агентство по техническому сотрудничеству (German Technical Cooperation, GIZ), Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН, United Nations Development Programme, UNDP) и Всемирный Банк (World Bank), начали в Монголии реализацию программ по управлению природными ресурсами. Эти программы ставили целью, в том числе, создание потенциала государственных органов, ответственных за управление природными ресурсами Монголии. Деятельность указанных международных партнеров по развитию и общественных движений, например, Всемирного Альянса мобильных коренных народов (World Alliance of Mobile Indigenous Peoples, WAMIP), помогли укрепить общественные движения скотоводов-кочевников в Монголии.

Направление действий 6: Предотвращение и управление конфликтами

Цель: Значительная часть конфликтов на землях скотоводов-кочевников связана с владением и использованием земель и связанными с ней ресурсами, хотя другие факторы также имеют значение. Значительный по силе конфликт может ослабить способности стран обеспечивать продовольственную безопасность и добиваться других целей развития. По этим причинам разрешение конфликтов имеет критически важное значение для реализации «Руководящих принципов». Данное направление действий призвано избегать конфликтов и управлять ими с тем, чтобы обеспечить чувствительность к возможным конфликтам по политике и различным мероприятиям в сфере владения и пользования (то есть, что они не будут способствовать возникновению конфликтов) и чтобы укрепить совместную деятельность и сотрудничество. В данном разделе не рассматриваются вопросы крупномасштабных конфликтов (государственного уровня), хотя признается, что такие конфликты оказывают глубокое влияние на регулирование владения и пользования пастбищами в некоторых странах мира.

Почему конфликт вызывает беспокойство?

В некоторых странах мира пастбищное животноводство часто ассоциируется с конфликтами, и, хотя это не отражает глобального состояния пасторализма в мире, – которое известно своими внутренними механизмами управления конфликтами, – вполне вероятно тесная связь между конфликтами за ресурсы и слабым регулированием вопросов владения и пользования. Более того, по мере приложения усилий по укреплению системы регулирования, существуют риски усугубления конфликтов или создания новых конфликтов при отсутствии надлежащих мер предосторожности. Многие системы пастбищного животноводства и общины рассечены международными или внутренними границами, что может являться осложняющим фактором, причем скотоводы-кочевники в некоторых случаях тесно вовлечены в политические конфликты разных уровней.

Конфликт имеет комплексную суть и редко может быть приписан только одному или двум факторам. Множество источников напряжения или уязвимости могут взаимодействовать, в том числе бедность, межрелигиозная или межэтническая напряженность, традиции угона скота, рост доступности огнестрельного оружия, неясность в вопросах владения и пользования, коррупция и политическое покровительство, нехватка земли или перенаселение, индустриализация и расширение земледелия, безработица молодежи и многие другие факторы. Факторами дальнейшего отягощения конфликта могут также выступать такие явления, как захват земель, иностранные инвестиции в землю и изменение климата, причем многие из этих явлений только усугубляются незащищенностью прав владения и пользования. Конфликты еще более подрывают человеческую безопасность, включая способность обеспечить продовольственную безопасность¹⁴, причем ни одна страна, находящаяся в состоянии конфликта, не смогла обеспечить себе продовольственную безопасность (Sen, 1999).

Несмотря на многочисленные риски конфликтов в пастбищно-скотоводческих обществах, преобладающим типом отношений между группами скотоводов-кочевников, а также между ними и другими группами населения являются, в основном, отношения, построенные на основе сотрудничества и синергии. Это важное соображение, поскольку укрепление совместной деятельности и хороших отношений, а также развитие созданных механизмов переговоров между общинами могут помочь сократить масштабы конфликтов.

Ключевые элементы чувствительного к конфликтам подхода для реализации «Руководящих принципов»

Устойчивые и действенные меры реагирования на конфликт должны обращаться к его коренным причинам. Конфликт чаще всего происходит при наличии значительного неравенства и бедности, а также ограниченности существующих возможностей. Меры реагирования на конфликт должны быть нацелены на эти коренные причины и их структурные основы, в том числе, на слабый доступ бедных к материальным ресурсам, таким как земля. В отсутствие долгосрочных, прочных и справедливых решений вопросов владения и пользования землей в пастбищно-скотоводческих общинах, избежать конфликт маловероятно. Кроме

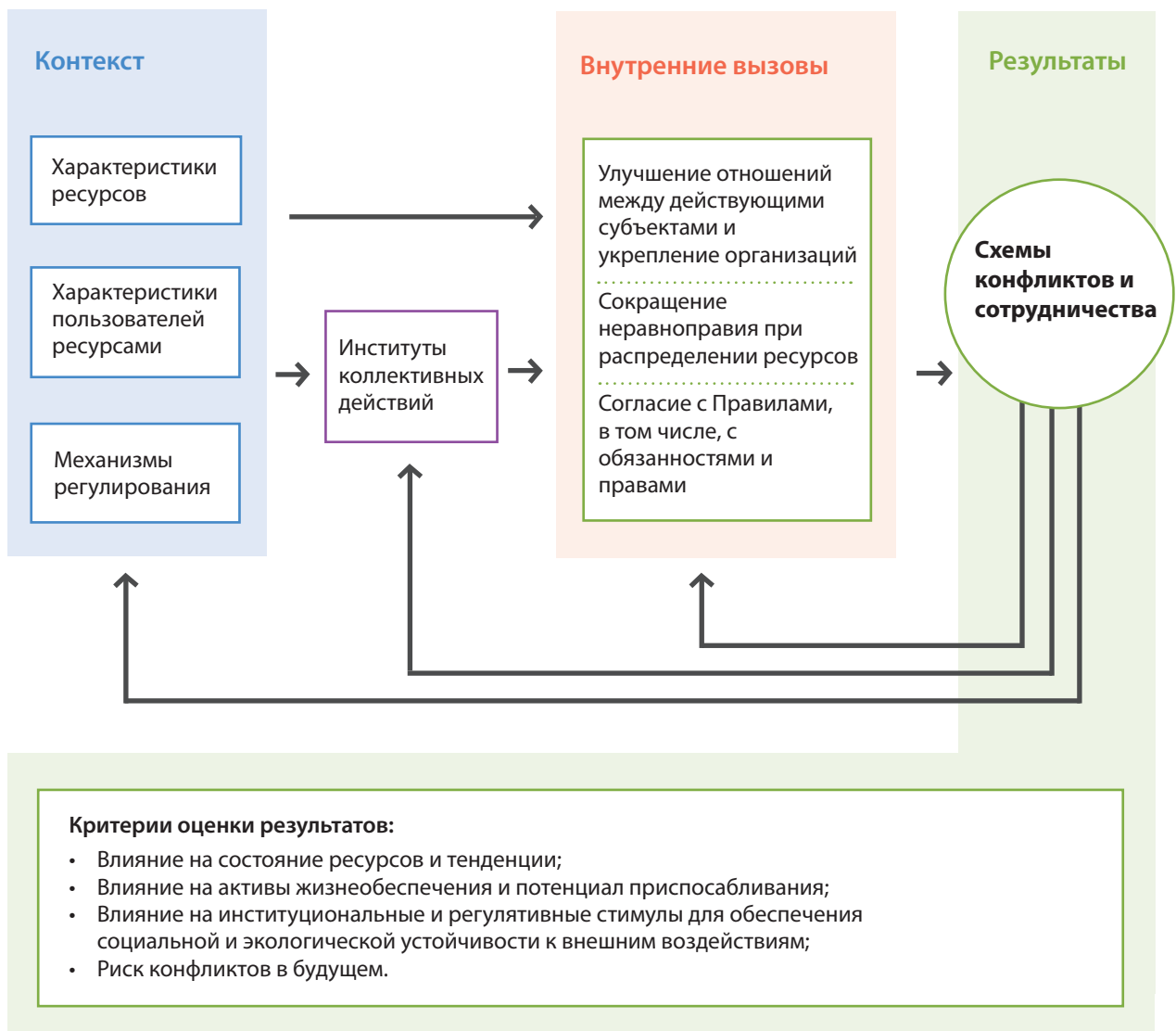
¹⁴ IFPRI.

того, необходимо решать проблемы, связанные с другими факторами роста бедности, в том числе с экономической обособленностью из-за недостатка надлежащей продуктивной поддержки и с процессом вытеснения с пастбищ вследствие расширения земледелия.

Целенаправленное разрешение конфликтов также должно принимать в расчет вопрос о выборе территориального масштаба. Там, где конфликты вокруг ресурсов связаны с коридорами, пересекающими национальные границы или с региональными экономическими политиками, решение необходимо искать именно на этих уровнях. На локализованном уровне, даже если пастбищно-скотоводческие общины и другие группы местного населения будут применять стратегии управления конфликтом или стратегии сотрудничества для разрешения стоящих перед ними вызовов, многое будет зависеть от их возможностей и мотивации.

РИСУНОК 13:
**Концептуальный
подход к
пониманию
конфликта**

(Ratner et al., 2013)



Один из подходов к пониманию конфликта и реагированию на него заключается в сосредоточении на понимании различных, характеризующих его контекст параметров. Сюда относятся поводы, возникшие из социальной и экономической сферы, отношения между действующими субъектами и их соответствующие возможности, а также механизмы регулирования. Эти поводы могут, в зависимости от существующих возможностей, вызывать реакцию в виде сотрудничества, либо конфликта. Сталкиваясь с нехваткой различных ресурсов (земли, воды и т.д.) общины, если они могут вести переговоры и диалог друг с другом, то они с большей вероятностью будут сотрудничать и создавать механизмы совместного пользования, чем бороться за ресурсы (Kok, Lotze and van Jaarsveld, 2009). В ключевые элементы предотвращения и управления конфликтом входят:

1. Понимание поводов для конфликта и факторов его усугубления: анализ конфликтов;
2. Восстановление возможностей традиционных институтов;
3. Укрепление социальной сплоченности и добрых социальных отношений;
4. Укрепление управления окружающей средой и ее устойчивости;
5. Улучшение отношений;
6. Повышение справедливости процессов регулирования и принятия решений;
7. Достижение ясности во владении и пользовании;
8. Укрепление (институционального) потенциала по смягчению кризисов и реагирования на них;
9. Решение проблем, связанных с корневыми причинами структурного неравноправия.

1. Понимание поводов конфликта и факторов его усугубления: анализ конфликтов

Все конфликтные ситуации разные. Соответственно, важным первым шагом является проведение анализа причин и поводов конфликта, связанных с владением и использованием земель и жизнеобеспечением скотоводов-кочевников. Этот шаг закладывает основу для выявления соответствующих мер реагирования. Такой анализ должен быть комплексным, с изучением социальных, экологических, экономических и политических факторов, таких, как:

1. **Права владения и пользования:** Изменения в правах владения и пользования землей и в правах доступа к природным ресурсам представляют собой основные причины конфликта, поскольку потеря земли может быть тождественна потере имеющихся возможностей и усилению уязвимости. Выявление изменений в правах и коренных причин для них (возможные поводы конфликта) помогает в понимании ключевых поводов конкретного конфликта.

2. **Изменения в агроэкологических условиях и понимание их воздействия на жизнеобеспечение и уязвимость.** Сюда относятся выявление ключевых ресурсов и их потерь в силу экологических изменений, в том числе изменения климата и деградации ресурсов. Первое включает в себя режим распределения осадков, состояние пастбищных трав и т.д. Это помогает выявить стресс-факторы окружающей среды и связанные с ними факторы уязвимости. Кроме того, это дает понимание о том, растет ли нехватка ресурсов.
3. **Эффективность подходов жизнеобеспечения и влияющие на него факторы.** Здесь имеется в виду учет существующих систем социальной защиты, например, системы родственной или социальной поддержки, роста бедности и потери или изменения стад.
4. **Отношения и сети.** Необходимо проанализировать нынешние и существовавшие ранее отношения с государством, в том числе на наличие скрытых конфликтов, уровень доверия и исторические отношения с другими группами скотоводов-кочевников. Такой анализ выявляет, насколько хорошо общины могут справляться с ситуацией в условиях нарастающего кризиса.
5. **Местные общинные организации, в том числе традиционные власти.** В оценку следует включить такие параметры, как прочность указанных систем, в какой степени их считают легитимными, а также наличие систем разрешения споров. Это дает представление о внутренних механизмах разрешения сложных ситуаций.
6. **Представительство и подотчетность,** включая то, в какой мере скотоводы-кочевники имеют право голоса в регулировании земли и, связанных с нею ресурсов, и чувствуют ли они себя социально-обособленной группой. Это дает понимание того, каким образом скотоводы-кочевники воспринимают себя по отношению к государству.

2. Восстановление возможностей традиционных институтов

Признание регулирования пастбищ на местном уровне и встроенных в него систем разрешения споров может быть эффективным способом разрешения местных конфликтов, даже между представителями разных общин, так как зачастую между ними существует достаточное сходство и имеются некоторые общие принципы. В некоторых системах пастбищного животноводства, например, в Судано-Сахельской зоне в Африке, местные конфликты исторически разрешались путем переговоров с использованием сложных взаимно переплетенных социальных отношений, связывающих различные группы пользователей (Kitchell, Turner and McPeak, 2014). В Судане традиционные организации смогли успешно посредничать и разрешать конфликты с участием внешних субъектов, привлеченных в этот регион после реституции лугопастбищных угодий. Такой подход наиболее эффективен в условиях, когда между различными действующими субъектами конфликта нет чрезмерного неравноправия позиций.

ТАБЛИЦА 2:
**Сильные стороны
 и ограничения
 различных
 механизмов
 управления
 конфликтами**
 (Ratner et al., 2013)

	СИЛЬНЫЕ СТОРОНЫ	ОГРАНИЧЕНИЯ
Традиционные механизмы	<ul style="list-style-type: none"> • Поощряют участие на уровне общины и уважение к местным ценностям и обычаям. • Обеспечивают осведомленность о прошлом опыте. • Могут быть более доступными из-за небольших затрат, использования местного языка, гибкости в расписании. • Принятие решений, зачастую, основано на совместной работе, когда консенсус возникает из широких дискуссий, часто способствующих примирению на местном уровне. • Способствуют процессу самостоятельности общины и расширению ее прав и возможностей. 	<ul style="list-style-type: none"> • Не все имеют равный доступ к традиционным методам управления конфликтами в силу гендерной, кастовой, этнической или иной дискриминации. • Суды и административное право вытеснили традиционных лидеров, которым не хватает юридического признания. • Общины становятся более смешанными, что приводит к ослаблению лидеров и социальных отношений. • Зачастую не могут урегулировать конфликты между различными общинами, либо конфликты между общинами и государственными структурами, либо с внешними организациями.
Государственные системы	<ul style="list-style-type: none"> • Официально учрежденные, предположительно имеющие четко выработанные процедуры • Учитывающие национальные интересы, озабоченности и проблемы • Решения являются юридически обязывающими 	<ul style="list-style-type: none"> • Зачастую недоступны для бедных, женщин, социально обособленных групп и отдаленных общин из-за стоимости, расстояния, языкового барьера, неграмотности и политической дискриминации • Судебным и техническим специалистам зачастую не хватает экспертных знаний, навыков или заинтересованности в управлении природными ресурсами на основе широкого участия
Альтернативное управление конфликтами	<ul style="list-style-type: none"> • Продвигают управление конфликтами и их разрешение путем опоры на общие интересы и нахождение точек согласия • Процессы напоминают те, что уже существует во многих системах управления конфликтами • Низкая стоимость и гибкость • Способствуют ощущению тесной причастности к решениям и процессам их достижения • Придают значение усилению потенциала в общинах, так что местное население становится более эффективными посредниками и лицами, разрешающими конфликты • Может быть затруднительным посадить за стол переговоров все заинтересованные стороны 	<ul style="list-style-type: none"> • Могут оказаться не в состоянии преодолеть неравноправие в позициях среди заинтересованных сторон, так что некоторые группы могут остаться социально обособленными • Решения не всегда могут оказываться юридически обязывающими • Некоторые практические работники могут попытаться воспользоваться методами, разработанными в других странах, без их адаптации к местным условиям • Нехватка инструментов для обеспечения законности

3. Укрепление социальной сплоченности и добрых социальных отношений

Там, где отношения между скотоводами-кочевниками и их соседями налажены относительно неплохо и обеспечивают достаточную основу для облегчения ведения неформальных переговоров по доступу к природным ресурсам, восприятие в целом о необходимости в формальном закреплении прав на землю или коридоры не сильное (Kitchell, Turner and McPeak, 2014). Это наблюдается чаще всего в местах, где скотоводы-кочевники проводят значительную часть года и, куда они возвращаются в последующие годы, что ведет к возникновению более тесных отношений между соответствующими группами и размыванию понятия о «своих» и «чужих». Из этого следует, что усилия по укреплению подобных отношений может приводить к уменьшению числа и масштаба конфликтов. Поддержка информирования, диалога и других форм взаимодействия может помочь укрепить связи между людьми. Такая деятельность может принимать разную форму, от простого облегчения обмена мнениями по поводу общих, неспецифических пожеланий до разработки конкретных совместных проектов.

4. Укрепление системы управления окружающей среды и ее устойчивости

Поскольку пастбищно-скотоводческие общины живут в очень тесной связи с экосистемой и крайне чувствительны к ее изменениям и уязвимости, снижение устойчивости экосистемы к внешним воздействиям может стать фактором усиления или причиной конфликта. Восстановление и поддержание устойчивости экосистемы может, в свою очередь, внести вклад в сокращение потенциальной возможности конфликта. Важно, что восстановление экосистемы может стимулировать новые притязания и споры, и может привести к появлению победителей и побежденных. По этой причине экологические стратегии необходимо дополнять институциональными системами и системами регулирования. Укрепление источников существования и повышение продуктивности в контексте чрезмерной нагрузки на окружающую среду (или, точнее говоря, любого другого стресс-фактора) может помочь смягчить неблагоприятное воздействие на общины и уменьшить вероятность того, что окружающая среда станет стресс-фактором конфликта.

5. Улучшение отношений

Во многих территориях проживания скотоводов-кочевников, конфликт имеет исторические корни или стал местным явлением. В таком контексте отношения между различными действующими субъектами стали крайне враждебными. Для исправления таких отношений, в первую очередь, необходимо культивировать готовность начать улучшать отношения. На начальном этапе вовлечение может использоваться для достижения понимания между различными группировками относительно вызовов, проблем и устремлений. Это важный шаг на пути достижения примирения. Затем потребуются более долговременные процессы, в том числе, по построению доверия и достижению готовности к совместной деятельности в

поиске долгосрочных прочных решений. Может также потребоваться вовлечение государственных ведомств в разрешение конфликта, который, по видимости, происходит между местными группами, поскольку значительная часть конфликтов между различными местными группами связана именно с тем, каким образом государство распределяет ресурсы (в том числе землю, ссуды, возможности и социальные льготы).

6. Повышение справедливости процессов регулирования и принятия решений

Зачастую конфликты связаны с процессами, которые считаются несправедливыми или нечестными. К таким случаям относятся обстоятельства, при которых решения, влияющие на жизнеобеспечение и благосостояние скотоводов-кочевников, принимаются без их представительства или участия. Конфликты по поводу процессов могут также возникать там, где нарушаются согласованные процедуры. В разделе «Направление действий 1» рассматриваются пути совершенствования процессов принятия решений, в том числе путем расширения права голоса и укрепления авторитета скотоводов-кочевников в части решений, которые влияют на их источники существования и благосостояние.

Чьи права важны?

В Национальных парках Норвегии скотоводы-кочевники Саамы отмечают, что если не принять соответствующих мер на ранней стадии, то возросшее давление со стороны пеших туристов в некоторых районах может оказать отрицательное влияние на оленеводческие пастбища и повысить уязвимость экосистемы. Некоренные местные представители в составе руководства национальных парков склонны положительно рассматривать рост активности туризма и, связанное с ним увеличение добавленной стоимости для местного сообщества, так как это может способствовать росту местной экономики.

Однако, представители Саамов видят в росте этой туристической активности угрозу для своей отрасли. Как объяснял один скотовод: *"На этой земле мы пасем оленей многие поколения подряд. Потом кто-то приходит, чтобы защитить эту землю, которую мы защищали все эти годы. Норвежцы думают, что их способ защиты лучше нашего, однако, будучи оленеводом, [вижу, что] земля становится более хрупкой. Проблема не в защите; а дело в интересах, которые имеются у этих людей в охраняемых территориях. Охраняемые территории заполняют толпы людей, которые не знают, чем и как мы живем"*. (Risvoll и др., 2014).

7. Достижение ясности в владении и пользовании

На местном уровне новые схемы и правила по использованию природных ресурсов и доступа к ним привели к усилению неясности в владении и пользовании. Например, это происходит с ростом отделения функции обеспечения сохранности ресурсов от полномочий по принятию решений. Подобные примеры включают в себя режимы совместного управления, при которых та или иная роль в принятии решений принадлежит широкому кругу заинтересованных сторон, однако, при этом они не несут ответственности за обеспечение сохранности ресурсов. Напряженность могут вызывать слабо обеспеченные права владения и пользования, в том числе и неясности относительно доступа к правам на использование тех или иных ресурсов и их фактическому использованию различными заинтересованными сторонами. В зависимости от общих условий, такая напряженность может увеличивать количество стресс-факторов конфликта. Несмотря на децентрализацию, многие местные органы власти страдают от нехватки человеческих ресурсов и потенциала, а также и инвестиций, необходимых для оказания должной поддержки пастбищно-скотоводческим и иным общинам.

Укрепление потенциала как местных органов власти, так и местных организаций по обеспечению системы социальной помощи может помочь уменьшить риски перехода кризисов в конфликты.

8. Укрепление институционального потенциала по смягчению кризисов и реагирования на них

Смягчение неблагоприятного воздействия может быть важной стратегией снижения вероятности конфликта. Система раннего предупреждения может стать основой для выявления того, где больше всего требуется проведение смягчающих мер. Например, это может потребоваться там, где есть необходимость преодоления последствий засухи, возрастание засушливости и потери качества почвы, которые влияют на продовольственную безопасность.

9. Решение проблем, связанных с корневыми причинами структурного неравноправия

Устранение риска конфликтов, в конечном счете, требует решения вопросов структурного неравенства и неравноправия, в том числе в вопросах владения и пользования землей. К числу структурных неравенств относятся неравенство ролей, функций, прав и возможностей, являющихся результатом того, как функционирует общество. Неравноправие в вопросах владения и пользования землей и исторические нарушения прав критически важны для большинства скотоводов-кочевников, поскольку именно земельные ресурсы определяют их относительные возможности и силу их позиций. Другие структурные факторы относятся к неравенству доступа к образованию, финансированию, общественным сетям и т.д. В конечном счете, оказание поддержки скотоводам-кочевникам требует усилий по преодолению указанных многочисленных аспектов неравноправия.

Направление действий 7: Содействие совместному обучению

Цель: Обучение необходимо для решения проблем и жизненно важно для осуществления изменений в психологических установках, необходимых для преобразующих изменений (Рисунок 14). «Направление действий 7» касается обучения различных действующих субъектов в пределах одного уровня и на нескольких разных уровнях в качестве ключевого элемента решения сложных проблем. Цель состоит в укреплении совместного обучения для улучшения отношений и облегчения сотрудничества, с задачей обеспечения ответственного регулирования в сфере владения и пользования с должным учетом пастбищного животноводства и его системы владения и пользования. Обучение является ключевым элементом всех предлагаемых направлений действий.

В чем важность действий по обучению?

Обучение является важным компонентом ответственного регулирования, поскольку оно лежит в основе способности к инновациям и к разработке креативных и вызывающих доверие решений в комплексных системах. Обучение также жизненно важно для адаптации к постоянным изменениям в системе или в ее элементах. Это особенно касается пастбищного животноводства, так как оно сталкивается с многочисленными вызовами, угрожающими его дальнейшему существованию, как это изложено в Разделе 1. Ответ на эти вызовы требует разрыва с имеющимися моделями регулирования и принятия на вооружение новых подходов к обеспечению ответственного регулирования, в котором признавались бы ценности пастбищного животноводства, уважались, защищались и соблюдались права скотоводов-кочевников.

РИСУНОК 14:
СВклад социального обучения в ответственное регулирование владения и пользования, которое признает пастбищное животноводство



Обучение широко признано жизненно важным аспектом устойчивых к внешним воздействиям и адаптивных обществ (Folke, 2006; Stern and Coleman, 2014). Социальное обучение или обучение на основе взаимодействия, участия может помочь понять проблемы, а также выработать общее видение, взаимосвязанность,

сплоченность. Оно помогает понимать вызовы, стоящие перед скотоводами-кочевниками в их контексте; например, что защищенные пастбищно-скотоводческие коридоры являются критически важной частью архитектуры продовольственной безопасности для основных групп населения. Хорошо спроектированные процессы социального обучения, сводящие вместе различные действующие субъекты, могут строить доверие, налаживать обучение на основе взаимодействия и помогать вырабатывать общее стратегическое видение, помогающее разрешать конфликты полноценным образом, рассматривая многолетние причины конфликтов и еще более способствующее повышению устойчивости к внешним воздействиям (Tompkins and Hurlston, 2011).

Элементы совместного обучения для ответственного регулирования владением и использованием

Для укрепления способности к обучению требуется:

- 1. Достаточные знания у участников взаимного обучения.** Здесь имеются в виду достаточные технические, социальные и культурные знания, касающиеся конкретных рассматриваемых вопросов. Например, правительства могут изучать варианты защиты и формализации систем владения и пользования пастбищами с помощью своих коллег из других стран.
- 2. Обучение во взаимодействии разных систем знаний** различных действующих субъектов, включая местные и традиционные знания по различным темам. Обучение вне указанных границ требует чуткости и уважения при обмене различными восприятиями истории и накопленного опыта. Помимо этого, процесс обучения вне этих границ может также помочь в создании доверия и налаживании отношений.
- 3. Выявление и преодоление институциональных и политических ограничений** и признание того, что создание новых организационных структур без решения проблемы отсутствия доверия и слабых отношений может оказаться контрпродуктивным с точки зрения эффективности совместного производства знаний (Van Kerkhoff and Lebel, 2015).
- 4. Преодоление разрыва между уровнями.** Для того, чтобы обучение на местном уровне могло повлиять на политику на «более высоких» уровнях, необходимо преодолеть институциональные и организационные ограничения. Тщательное планирование и учет уровня (масштаба) при совместной выработке знаний потенциально способны расширить границы местного понимания регулирования владением и использованием (Van Kerkhoff and Lebel, 2015).
- 5. Обеспечение достаточных ресурсов для обучения.** В число таких ресурсов входят время и финансовые ресурсы. Для содействия повторяющимся процессам могут также потребоваться потенциал по координации и посредничеству.

Указанные пять аспектов совместного обучения можно сгруппировать вокруг двух ключевых вопросов:

1. Использование всех соответствующих знаний и вовлечение их носителей;
2. Создание безопасного пространства для свободного выражения и выбора.

1. Использование всех соответствующих знаний и вовлечение их носителей

Для преодоления понятийных различий между носителями знаний, зачастую, используются инструменты обучения на основе участия. Свойственные современным институтам и науке застенчивость и бюрократизм могут сдерживать некоторых действующих субъектов в признании того, что у них нет решения на все проблемы (Ross *et al.*, 2011). И только с признанием этого, институты и отдельные лица становятся открытыми к различным путям познания и оказываются способны мыслить вне принятых шаблонов.

Монголия: Успешное вовлечение носителей знаний кочевого животноводства, доноров и внешних экспертов

Традиционные знания не являются статичными, а постоянно развиваются в ответ на изменение обстоятельств. При умелой координации процесса это фактор может облегчить интегрирование различных систем знаний. В Монголии скотоводы-кочевники были открытыми к новым знаниям, поступаемым от доноров и иных внешних экспертов. Полученный таким образом опыт позволяет предположить, что ключевыми элементами успешной интеграции являлись:

- Как проходил обмен знаниями: Обучение и интеграция происходили легче посредством устного обмена, а не через распространение информационных буклетов, учебных пособий и других документов.
- Достаточное время и открытый процесс: скотоводы-кочевники чувствовали себя более комфортно на собраниях и встречах, которые не были ограничены в их продолжительности и в количестве разрешенных выступлений участников.
- Соответствующая площадка для обсуждений: Такая площадка, предположительно, должна подразумевать наличие знакомых лиц, использование знакомых терминов и знакомых способов обмена информацией в качестве основы для представления новой информации (Baival and Fernández-Giménez, 2012).

Обучение с участием различных действующих субъектов может быть затруднительным, для него требуется, чтобы действующие субъекты понимали различные системы знаний и пути познания. Тем не менее, там, где указанные барьеры удается преодолеть, активное вовлечение всех действующих субъектов на уровне общины и держателей прав в логически последовательные, повторяющиеся процессы с участием органов и лиц, принимающих решения, может содействовать в усилении легитимности и доверия к принимаемым решениям и в продвижении общей цели. Для обучения, направленного на эффективную поддержку пастбищно-скотоводческих общин, схемы обучения должны создавать такие условия, которые поощряли бы изменения и принятие мер реагирования внутри системы в целом. Как показал опыт совместного обучения с участием различных действующих субъектов в сфере пастбищного животноводства в Монголии, обучение вне границ возможно там, где интегрированные знания и их многократное применение помогают вырабатывать и реализовывать надежные решения существующих проблем (Baival and Fernández-Giménez, 2012).

Для координации обучения и, в частности, для понимания пасторализма, как взаимосвязанной социально-экологической системы, используются различные методики и инструменты, в том числе

картирование, диалоги, обучение на практике и другие методы на основе участия. Подобное совместное обучение даст результат только, если оно позволяет услышать голоса тех, кто зачастую наиболее социально обособлен от принятия решений, в особенности женщин. Обучение с вовлечением всех может помочь в выработке более комплексных подходов. К таким подходам относится, например, разработка последовательных шагов по защите прав женщин-пасторалистов.

Традиционное право и иные местные нормы могут и ограничивать пространство для включения женщин в принятие решений. Включение женщин в процессы обучения, а также в обмен знаниями о том, какие последствия для них влечет за собой недостаточность их прав (например, прав на скот), может привести к возникновению понимания, эмпатии и солидарности вне гендерных барьеров. Это также может способствовать выработке положительного отношения и норм относительно их включения в процесс принятия решений.

Социальное обучение для снижения напряжения между скотоводами-кочевниками и фермерами (Crawhall, 2014).

Координационный комитет коренных народов Африки (Indigenous Peoples of Africa Co ordinating Committee, IPACC) вместе с Ассоциацией женщин Фула – автохтонов Чада (Association des Femmes Peules Autochtones, AFPAT) использовали метод 3D моделирования на основе широкого участия (P3DM) для создания масштабной модели с географической привязкой территории Баибокум (Baïbokoum), где имел место рост напряженности между скотоводами-кочевниками и фермерами за права на воду. Этот проект продемонстрировал, что в геопространственном отношении возможно достижение взаимного выигрыша путем незначительных корректировок доминирующим фермерским сообществом доступа к берегу реки и порядка управления им. В то же время, эта модель продемонстрировала быструю вырубку леса, что потребовало совместных действий со стороны правительства и местных общин.

Процесс построения модели на основе широкого участия привел к укреплению солидарности между скотоводческими кланами, стимулировав диалог между фермерами и пасторалистами. Важно также то, что этот процесс дал органам, принимающим решения на этой территории, более ясное представление об изменениях в системе землепользования, которые вызвали конфликт и о возможности возникновения действительно серьезного конфликта в случае сильной засухи. Помимо указанных выгод, женщины-кочевники продемонстрировали свою способность приобретать технические навыки в проектах в управления знаниями на основе широкого участия, а также свою способность выступать в качестве лидеров. Скотоводы-кочевники из Уганды, Объединенной Республики Танзания, Кении и Нигера единодушно отметили, что они переживают аналогичные изменения в системе землепользования, аналогичные формы потенциальных или реальных конфликтов, и что раннее использование ландшафтного картирования или моделирования на основе широкого участия представляется им полезным способом предотвращения конфликтов и защиты ресурсов.

2. Создание безопасного пространства для свободного выражения и выбора

Совместное обучение наиболее эффективно происходит там, где участники чувствуют, что могут без страха делиться своими знаниями и идеями. Создание безопасного пространства для обучения и решения проблем представляет собой критически важное требование для обеспечения эффективности обучения. Закостенелость, порождаемая законодательными и нормативно-правовыми рамками, может оказать неблагоприятное воздействие на обучение, проводимое на условиях широкого участия. Обучение в рамках определенного набора исходных предубеждений и норм только укрепляет существующие способы и практики и, в целом, является недостаточным для инноваций или преобразований. В этом случае оказываются возможны только периферийные изменения.

Другим ключевым требованием к инновационному обучению является доверие. Когда группы способны доверять друг другу, они могут обмениваться своими исходными предубеждениями, изучать их друг с другом и работать совместно более эффективно (Stern and Coleman, 2014), а также поощрять экспериментирование. Напротив, отсутствие доверия может приводить к возникновению внутри организаций и между ними такой культуры, которая сопротивляется новым идеям и изменениям и, таким образом, делает невозможным творческие и новаторские

меры реагирования на новые условия (Stern et al. 2014). Низкий уровень доверия может быть вызван неравенством позиций, поскольку те, у кого меньше власти могут меньше принимать участия. Решение вопросов неравноправия и неравенства, включая вопросы гендерного неравенства и устоявшиеся формы дискриминации, является жизненно важным для свободного вовлечения женщин и других социально обособленных групп. Это требует обращения к историческому наследию, а также к современным политическим и экономическим факторам, определяющим баланс сил.

Создание пространств обучения для обеспечения безопасности пастбищ¹⁵

Ключевым компонентом «Пастбищной инициативы» (Rangelands Initiative) Международной земельной коалиции (International Land Coalition, ILC) является создание площадки для совместного обучения различных действующих субъектов наилучшим способам обеспечения безопасности пастбищ. Сюда относится также обучение для лиц и органов, вырабатывающих политику, которые, как и другие пытаются преодолеть сложности, свойственные системам владения и пользования пастбищами, и решить трудную задачу определения наилучших способов их защиты. «Пастбищная инициатива» ILC тесно взаимодействует с национальными правительствами в создании площадок для совместного обучения, где они могут рассматривать и анализировать опыт других стран и учиться у своих коллег, исследователей, действующих субъектов в сфере развития, НПО/организаций гражданского общества и у общин. Подобные площадки могут представлять собой международные встречи, обменные визиты, познавательные путешествия (learning routes), круглые столы или беседы один-на-один. Кроме того, данная инициатива берет на себя некоторые из рисков (финансовый, технический и т.д.), связанных с тестированием инноваций с участием правительства. Указанные инновации служат ядром обучения для других, а также, в случае их успеха, основой для последующего масштабирования. Главным успехом, достигнутым в ходе реализации данной инициативы, оказался пилотный проект по совместному планированию землепользования села в Объединенной Республике Танзания в целях защиты общих ресурсов, простирающихся за границы сел. Эта инновация в настоящее время реализуется в более крупном масштабе правительством и поддерживаемыми ее заинтересованными сторонами.

Важная возможность для совместного обучения может быть создана посредством циклов мониторинга. Мониторинг, оценка и обучение на основе широкого участия обеспечивают прекрасную возможность учиться на примере успехов и неудач. Процессы и результаты регулирования отслеживать трудно, однако, это чрезвычайно важно для обеспечения улучшений в регулировании владения и пользования и постепенной реализации задач и целей «*Руководящих принципов*», в особенности, в связи с вопросами продовольствия, жизнеобеспечения и бедности. В части 7 «*Руководящих принципов*» продвигается разработка и реализация систем мониторинга и оценки. Платформы с участием всех заинтересованных сторон рассматриваются в качестве способа мониторинга и оценки реализации и воздействия. Некоторые требования к указанным процессам определены, в том числе, что они должны происходить на основе широкого участия, быть гендерно чувствительными, реализуемыми, эффективными с учетом затрат и устойчивыми (параграф 26.2).

¹⁵ www.landcoalition.org

РАЗДЕЛ

3



**Разработка политики и
нормативно- правовой базы
пастбищного животноводства**

Раздел 3: Разработка политики и нормативно- правовой базы пастбищного животноводства

В разделе 2 были представлены основные сферы, в которых можно принимать меры по укреплению ответственного регулирования системы владения и пользования пастбищными угодьями. В Разделе 3 дается руководство по разработке политики и нормативно-правового обеспечения системы владения и пользования пастбищами. В этом разделе будут рассмотрены шаги, направленные на разработку земельной политики в сфере владения и пользования пастбищами и имеющиеся принципы, которые могут помочь этого добиться. Здесь представлены нормативно-правовые и институциональные элементы для создания и усовершенствования законодательства, регулирующего права владения и пользования, что является одним из самых важных инструментов, используемых для достижения целей, стоящих перед политикой в этой области. Во многих странах имеются законы, которые могут оказать поддержку развитию ответственного регулирования системы владения и пользования землей для пастбищного животноводства, однако эти законы не всегда применяются. Само по себе одно лишь законодательство о пастбищном животноводстве не может решить проблему слабого регулирования системы владения и пользования пастбищами, но оно, тем не менее, формирует нормативно-правовую основу для действий. Разделы 2 и 3 взаимно дополняют друг друга.

Раздел 3 согласуется с общими принципами *«Руководящих принципов»* в обращении к международным и региональным инструментам, направленным на реализацию прав человека и прав на владение и пользование ресурсами, в том числе и достижения *«Целей устойчивого развития»*¹⁶. Эти принципы и элементы дают руководство по международно-признанным практикам в законодательных системах, которые касаются прав на использование пастбищ и контроль за их использованием. Более того, эти принципы и элементы вносят вклад в усовершенствование и развитие политики, юридических и организационных механизмов, которые регулируют свод прав на владение и пользование пастбищными угодьями. Они могут также расширить возможности и повысить результативность действий различных организаций, судебных органов, органов местного управления, организаций фермеров, кооперативов и мелких собственников или арендаторов пастбищных земель.

¹⁶ CM. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/7891TRANSFORMING%20OUR%20WORLD.pdf>

Техническое руководство по ответственному управлению владением и использованием ресурсами и по применению законодательства: руководство для юристов и иных специалистов, оказывающих юридические услуги

«Техническое руководство по ответственному управлению владением и использованием ресурсами и по применению законодательства» (ТРУРиЗ) показывает, как использовать законодательство для усовершенствования ответственного регулирования системы владения и пользования землей. Раздел 3 необходимо читать в привязке к «Техническому руководству по ответственному управлению владением и использованием ресурсами и по применению законодательства», которое дополняет этот документ. В этом техническом руководстве признается, что закон является важным средством перевода международных стандартов в реальные изменения. Например, ТПУРиЗ дают рекомендации по характеристикам нормативно-правовой базы, процессу законотворчества и оказанию правовой помощи наиболее уязвимым группам населения. ТРУРиЗ определяет направления развития в четырех конкретных сферах, которые непосредственно применимы в отношении пастбищных земель:

Как оценить нормативно-правовую базу, чтобы определить, насколько она соответствует ТРУРиЗ?

- Как при необходимости ввести в действие или пересмотреть законодательство?
- Как обеспечить должное применение законодательства?
- Как использовать ТРУРиЗ в контексте улаживания споров?

В частности, в Разделе 3А ТРУРиЗ изложено пять общих принципов, которые можно использовать в качестве общих показателей для оценки нормативно-правовой базы, регулирующей порядок владения и пользования пастбищными угодьями в стране:

- Юридическое признание и распределение прав;
- Защита прав владения и пользования от угроз и нарушений закона;
- Содействие и облегчение исполнения юридически закрепленных прав владения и пользования;
- Доступ к отправлению правосудия; и
- Предупреждение споров, конфликтов и коррупции.

Эти факторы оказали влияние на выбор нормативно-правовых и институциональных элементов, рассмотренных в Разделе 3.

Формирование национальной политики и законодательства в области владения и пользования пастбищными угодьями на основе принципов и элементов, изложенных в Разделе 3, будет способствовать усовершенствованию регулирования в этой сфере. Это может повлечь за собой принятие новых законов, внесение изменений в существующие нормативно-правовые акты, или даже их отмену, а также внедрение в национальное законодательство положений, предусмотренных международными соглашениями. До того, как положения международных соглашений смогут оказать влияние на отдельных лиц или на социальные группы, их необходимо ввести в действие путем принятия национальных нормативно-правовых актов и утверждения политики в рассматриваемой области. Но даже без формального принятия, эти международные инструменты могут стимулировать определенные процессы на национальном уровне и оказывать косвенное влияние на систему регулирования прав владения и пользования земельными ресурсами¹⁷, акцентируя внимание более конкретно на системе управления земельными ресурсами, налогообложении, передаче земель, распределении прав на владение и пользование землей, территориальных и других методах планирования землепользования, разрешении споров вокруг прав владения и пользования, вопросах доверительной

¹⁷ FAO forthcoming, Responsible Governance of Tenure and the Law: A Technical Guide for Lawyers and other Legal Service Providers, Rome.

собственности на землю, традиционных системах землепользования, изменении климата и усилении сопротивляемости возможным природным катаклизмам. Решая проблемы регулирования владения и пользования в комплексе, Руководства дают рекомендации, которые могут помочь ускорить внедрение многосторонних инструментов.



РИСУНОК 15:
Основополагающие проблемы и политические и юридические средства их решения

Стимулирование внедрения международно-признанных принципов

Принимая во внимание требования «Руководящих принципов» и «Руководства ПЗОС по обучению международному экологическому законодательству», из многочисленных источников были взяты следующие принципы, которые признаны международным сообществом и имеют отношение к ответственному регулированию системы владения и пользования пастбищными угодьями. Там, где это необходимо, указываются основные источники, откуда взяты эти принципы и имеющие важное значение концепции экологического законодательства. Указанные принципы могут быть использованы при изменении или выработке национального пастбищного законодательства (Gillespie, 1997 г.):

1. В качестве базовой основополагающей политики и этической позиции при разработке какого-либо конкретного нормативно-правового и институционального элемента, который поможет добиться ответственного управления системой владения и пользования пастбищами.
2. В качестве нормативно-правового и институционального элемента, который существует отдельно или интегрирован с другим элементом на национальном уровне.

Принцип 1: Ответственное регулирование

Государства несут ответственность придерживаться международно признанных принципов соблюдения прав человека при управлении пастбищными землями. Это отражает растущее понимание того, что для устойчивого развития важно иметь прозрачное, подотчетное и добросовестное управление, а также все большее осознание разрушительного воздействия коррупции на общественную мораль, экономическую эффективность, политическую стабильность и устойчивое развитие в целом. Это предполагает, помимо всего прочего, применение демократических и прозрачных процедур принятия решений и финансовой подотчетности, соблюдение установленных процедур и законности в более общем плане, а также проведение государственных закупок на принципах прозрачности и отсутствия коррупции. Государства также обязаны соблюдать права человека и признавать, что коренные и традиционно населяющие данную местность народы и их общины, а также другие группы лиц, составляющие местные сообщества, играют решающую роль в управлении пастбищными земельными угодьями, особенно в плане выгод от использования их знаний и опыта в устойчивом использовании пастбищ и управления системой владения и пользования.

Для того, чтобы этот принцип был надлежащим образом реализован, государства должны признавать и должным образом поддерживать самобытность, культуру и интересы коренных и традиционно проживающих на данной территории народов и содействовать их действительному участию и передаче ими традиционных знаний в целях устойчивого использования пастбищных земель (Licht, Goldschmidt, and Schwartz, 2007 г.)¹⁸.

Ответственное регулирование требует отсутствия дискриминации и соблюдения равенства полов, что предполагает участие женщин на всех уровнях принятия решений. Женщины играют жизненно важную роль в управлении пастбищами и регулировании системы владения и пользования землей. Их всестороннее участие необходимо для достижения устойчивого использования пастбищных земель в мире. Женщины и девочки, занимающиеся кочевым скотоводством, принадлежат к числу самых бесправных людей в мире и становятся все более уязвимыми к экологическим и социально-экономическим потрясениям.¹⁹ Женщины, занимающиеся кочевым скотоводством, являются ключевыми лицами в развитии жизнеобеспечения, они участвуют в социально-экономических и культурных мероприятиях, а также в сохранении и управлении природными ресурсами, и в поддержании традиционных систем владения и пользования землей. Несмотря на множество проблем, с которыми они сталкиваются, женщины, занимающиеся пастбищным животноводством изобретательны в поиске возможностей удовлетворить основные потребности своего домохозяйства. Тем не менее, их

¹⁸ Рио-де-Жанейрская Декларация, Принцип 22

¹⁹ См. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW), принятая в 1979 года ГА ООН <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/econvention.htm#intro> (accessed 27 March 2015).

весомая роль признана лишь отчасти. Женщины-скотоводы находятся в особенно невыгодном положении, будучи ограничены своими собственными общинами, например, в владении недвижимостью или участии в процессе принятия решений. Растущая осведомленность о проблемах женщин и их важной специфической роли является шагом на пути повышения значимости женщин в пастбищно-скотоводческих общинах, что тем самым снижает их уязвимость к внешним потрясениям. Государствам следует принять меры с тем, чтобы женщины и девочки имели равные права на владение и пользование пастбищами и равный доступ к пастбищным землям, вне зависимости от их социального статуса и семейного положения (Flintan, 2008).

Принцип 2: Устойчивое развитие, интеграция и взаимозависимость

Суверенные государства должны содействовать здоровому и устойчивому развитию пастбищ и их ресурсов, что будет способствовать улучшению качества жизни людей, без создания угрозы для будущих поколений. Охрана окружающей среды должна составлять неотъемлемую часть процесса развития. Это особенно относится к коренным народам и другим традиционным общинам, которые проживают на пастбищных землях (United Nations, 1992).

Пастбищные экологические системы взаимодействуют с литосферой, биосферой, гидросферой и атмосферой. Они производят биомассу, являются биологической средой обитания и генным банком. Они очень важны для управления климатической системой Земли. Концепция интеграции демонстрирует приверженность к применению экологических соображений и целей в основе международных отношений. Концепция взаимозависимости, включенная в «Копенгагенскую декларацию о социальном развитии», утверждает, что «... экономическое развитие, социальное развитие и охрана окружающей среды являются взаимозависимыми и взаимодополняющими компонентами устойчивого развития».

Принцип 3: Равенство внутри и между поколениями

Будущие поколения имеют право на соответствующее наследие, которое сможет обеспечить им качество жизни на уровне не ниже, чем качество жизни нынешнего поколения. Старшие поколения должны обеспечивать экологическую стабильность для молодежи и для будущих поколений, дав им те же возможности для развития, как получили они сами. Этот принцип имеет прямое отношение к этике сохранения порядка в окружающей среде и к демонстрации солидарности с будущими поколениями.²⁰

Оставляя в стороне рассуждения о том, что права для будущих поколений существуют только тогда, когда существует признанный интерес к защите

Управление скотоводами-кочевниками охраной природы "Закрепленные за коренными народами и общинами охраняемые территории и земли" (ЗКНОТ) задокументированы в качестве способа интегрирования территориальных прав местных сообществ и коренных народов с официальными целями охраны природы. Мероприятия в рамках МСОП и КБР все больше и больше содействуют развитию ЗКНОТ, а в 2013 г. Всемирный центр мониторинга сохранения природы издал набор инструментов для поддержки кочевых народов и местных общин в их природоохранной деятельности. ЗКНОТ может стать средством укрепления системы управления владением и использованием пастбищами, сведя вместе экспертов в области природоохранной деятельности и скотоводов-кочевников: две группы, которые исторически часто противостояли друг другу из-за конкурирующих споров вокруг земельных угодий. Необходимо уделять больше внимания различным моделям общинной охраны окружающей среды на пастбищных землях, анализируя как факторы, успеха, так и неудач (Corrigan and Hay-Edie, 2013).

²⁰ Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию, Принцип 3. Июнь 1992 г. <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>

окружающей среды, и что нынешние поколения имеют право пользоваться, владеть и распоряжаться землей в целях обеспечения более высокого качества жизни, эти права ныне живущего поколения должны рассматриваться как коллективные, а не как индивидуальные права, учитывая тот факт, что возникающие будущие права будут существовать независимо от числа людей каждого нового поколения. Декларация ЮНЕСКО «Об ответственности нынешнего поколения перед будущими поколениями» (ЮНЕСКО, 1997) заявляет о необходимости установления новых, справедливых и глобальных связей партнерства и солидарности внутри поколений, и о содействии развитию солидарности между поколениями ради сохранения человечества.

Принцип 4: Ответственность за трансграничный ущерб

Страны, на территории которых существует единая зона пастбищного животноводства, должны прилагать усилия к тому, чтобы управлять этой зоной как единой экологической системой, независимой от государственных границ. Они должны сотрудничать на основе равенства и взаимности, в частности, путем заключения двусторонних и многосторонних соглашений с целью выработки согласованных политик и стратегий, охватывающих всю систему пастбищ. Это предполагает взаимный обмен правами между государствами или народами, или – на местном уровне – между районами и общинами.

Государства должны эффективно сотрудничать друг с другом с целью сдерживать или не допускать переноса и перевода в другие государства любых видов деятельности и любых веществ, которые ведут к нарушению экологической целостности пастбищ (Benvenuti, 2002). Там, где сезонные перемещения скота скотоводами-кочевниками происходят в соответствии с традиционными правами владения и пользования пастбищами, и могут пересекать национальные границы государств, это должно быть зафиксировано в официальных соглашениях между соответствующими государствами.

Государства, в соответствии со своими обязательствами, должны незамедлительно уведомлять другие государства о любых стихийных бедствиях или других чрезвычайных ситуациях, которые могут неожиданно привести к вредным последствиям для пастбищ в этих странах. Международное сообщество должно приложить все усилия, чтобы помочь государствам, пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций. Государства должны принять меры к тому, чтобы предварительно и своевременно направлять уведомления и предоставлять информацию странам, которые могут пострадать в результате трансграничных действий, могущих вызвать негативные последствия для пастбищ, и обязаны проводить консультации с этими странами на ранних стадиях и в духе доброй воли.²¹

Принцип 5: Прозрачность, участие общественности и доступ к информации и решениям

Этот принцип обсуждается подробно в Разделе 2. Он предусматривает широкое участие скотоводов-кочевников в процессе принятия решений по всем вопросам, связанным с пастбищным животноводством, в том числе, более широкое участие скотоводов-кочевников в процессе принятия государством соответствующих решений и обеспечение доступа к информации, такой как учетные записи, кадастровые карты

²¹ Рио-де-Жанейрская декларация, Принципы 7, 18 и 19.

и регистры земли. Это позволит скотоводам-кочевникам влиять на решения по вопросам, связанным с их землями и создаст возможности для выработки легитимных, адаптивных и устойчивых к внешним воздействиям решений.

Принцип 6: Сотрудничество и общие, но разграниченные ответственности

Государства должны сотрудничать в духе глобального партнерства в целях сохранения, защиты и восстановления экологического состояния и целостности пастбищных земель на планете. С учетом того, что разные государства вносят различный вклад в глобальную деградацию пастбищных земель, они несут общую, но разграниченную ответственность. Развитые страны должны признать свою ответственность, которую они несут в контексте международных усилий по обеспечению устойчивого использования пастбищ, ввиду того давления, которое оказывают их общества, в целом, на глобальную экологию и на пастбищных земли, в частности, а также ввиду имеющихся у них технологий и финансовых ресурсов. Принцип сотрудничества стал базовым в области международного экологического права.²²

Мировое сообщество в целом, так и отдельные государства, в частности, несут ответственность за защиту и сохранение пастбищ на устойчивой основе и за сохранение систем владения и пользования пастбищными угодьями в интересах нынешнего и будущих поколений (Bosselmann, Engel, and Taylor, 2008). В частности, государствам следует предпринять шаги по предотвращению опасного взаимодействия антропогенного воздействия с климатической системой. Они должны принять меры, направленные на расширение возможностей пастбищных экологических систем адаптироваться к изменению климата и заняться восстановлением утраченных или реабилитацией деградированных экологических систем.²³

Принцип 7: Меры предосторожности

Для того, чтобы защитить среду пастбищного животноводства, государствам необходимо широко применять осторожный подход согласно своим возможностям. Там, где существуют угрозы серьезного или необратимого ущерба для пастбищных земель, отсутствие полной научной определенности относительно происходящего не должно служить причиной для того, чтобы откладывать принятие мер по предотвращению деградации пастбищных угодий (de Sadeleer, 2002)²⁴.

Этот принцип занимает центральное место в схеме управления охраной окружающей среды на основе экосистемного подхода, и он особенно актуален в контексте пастбищ и управления системой владения и пользования пастбищными землями, принимая во внимание риски возможной утраты пастбищами своей ценности для многих поколений, в случае использования ненадлежащей системы управления.

Принцип 8: Предотвращение

Государствам следует принимать меры, направленные на то, чтобы предотвращать нанесение ущерба пастбищным землям. Одно из обязательств, которое вытекает из

²² См. Преамбулу Конвенции по биологическому разнообразию. См. также Sands, 2003 г., с. 285-290.

²³ Статьи 1(5) и 3(3) Рамочной Конвенции ООН об изменении климата, РКИК, 1992 г.

²⁴ Как следует из Принципа 15 Декларации, принятой в Рио-де-Жанейро

концепции предотвращения заключается в предварительной оценке потенциально опасных для пастбищ видов деятельности. Поскольку недостаточный контроль за соблюдением мер по предотвращению трансграничного ущерба может привести к международной ответственности, то можно считать, что проведение должным образом оценки экологического воздействия может служить показателем того, осуществляется или нет такой контроль за соблюдением мер. Предупреждающие механизмы предусмотрены в качестве обязательств стран и занесены почти во все последние экологические соглашения, они включают в себя мониторинг, уведомление и обмен информацией.

Предупредительные меры являются разумным дополнением к международным обязательствам не наносить значительный ущерб и к реализации принципа «платит тот, кто загрязняет окружающую среду», когда в соответствии с этим принципом, наносящий ущерб окружающей среде тот, кто не всегда принуждает сократить объемы загрязнений, требуя компенсирования расходов на покрытие ущерба. Предупредительные меры не должны зависеть от появления экологических проблем на пастбищах; они должны предугадывать негативные явления, или там, где эти явления уже проявились, принимать меры, чтобы они не распространялись дальше (de Sadeleer, 2002)²⁵.

Схемы сохранения пастбищных земель в Ирландии

Земельные трасты и курирование являются частными инструментами сохранения природы, которые широко распространены в Северной Америке и Европе. Они основаны на добровольных соглашениях, подписанных между владельцами земельных угодий и трастовыми лицами. Эти соглашения обеспечивают социальные и/или экономические выгоды для заинтересованных сторон в обмен на поддержание экологически чистого землепользования и сохранения биологического разнообразия земель. Специфическая категория, называемая «сельскохозяйственное кураторство», направлена на содействие сельскохозяйственной деятельности с сохранением биоразнообразия и природных ценностей. Масштабный и длительный выпас скота и пасторализм часто становятся объектами такого рода соглашений в Европе. Например, для сохранения огромной экологической ценности естественной среды обитания в Ирландии был разработан и реализуется проект «Burren Life». Экологическая ценность естественной среды очень зависит от традиционных систем выпаса скота, масштабы которого сильно сократились вследствие реструктуризации сектора животноводства. Проект, разработанный в сотрудничестве с фермерами, занимающимися животноводством установил платежи, размер которых пропорционален результатам природоохранных мероприятий.

Поддержание естественной среды обитания скотоводов-кочевников в Испании (Fundacion Biodiversidad, 2015)

Реализуемый в Испании проект под названием «Кантабрианский глухарь» («Cantabrian capercaillie») был разработан по заказу Ассоциации фермеров Биосферного заповедника «Ancares Leoneses», и открывает возможности для поддержания, с использованием скота, небольших открытых участков в лесах, позволяющих улучшить среду обитания глухаря. Взамен этого, владельцы скота получили доступ к нескольким крупным участкам земли для выпаса скота, свободных от кустарников. Это соглашение, беспроигрышное для всех курируется Биосферным заповедником и не только приносит пользу фермерам и птицам, но также подчеркивает решающую роль организованного в больших масштабах животноводства для сохранения природных ландшафтов. Такого же рода соглашения по курированию землепользования заключаются между фермерами и пользователями земельных угодий для сохранения биологического разнообразия в этих районах.

²⁵ См. Статью 14, Конвенции 1992 г. по биологическому разнообразию

Принцип 9: Платит тот, кто загрязняет окружающую среду

Этот принцип взят из принятой в Рио-де-Жанейро Декларации, в которой предусматривается компенсация затрат на восстановление окружающей среды. Согласно принципу «платит тот, кто загрязняет окружающую среду», экологические затраты, связанные с экономической деятельностью, в том числе затраты на предотвращение потенциального вреда должны включаться в издержки от этой деятельности, а не наложены в целом на общество. Любой, чья деятельность вызывает или может вызвать нарушение экологического равновесия пастбищных земель должен в полной мере нести расходы на предупредительные или восстановительные мероприятия (de Sadeleer, 2002)²⁶.

Принцип 10: Доступ к природным ресурсам и разделение выгоды от них

Деятельность на конкретной территории должна осуществляться на благо всего человечества в целом, независимо от географического расположения государств, и с особым учетом интересов и потребностей развивающихся государств и народов, которые не достигли полной независимости или иного статуса самоуправления, признанного Организацией Объединенных Наций. Власти должны обеспечивать справедливое распределение финансовых и других экономических выгод, получаемых от деятельности на территории этих государств, используя на недискриминационной основе любой подходящий для этого механизм.

Скотоводы-кочевники и другие местные общины должны иметь право на доступ к общим природным ресурсам и на то, чтобы извлекать выгоду от пользования на устойчивой основе этими ресурсами, которые они рассматривают как источник средств к существованию и как среду обитания. Условия и порядок осуществления свободы передвижения должны быть согласованы между государствами пребывания скотоводов-кочевников и странами, территорию которых они пересекают, посредством заключения двусторонних, субрегиональных или региональных соглашений. Транзитные страны при реализации своего полного суверенитета над своей территорией, должны иметь право принимать все необходимые меры для обеспечения того, чтобы предусмотренные указанными соглашениями права и льготы для скотоводов-кочевников никоим образом не ущемляли законных интересов этих стран (ITPGRFA, 2009 г.; UNCLOS, 1982).

Принцип 11: Общее наследие и общие интересы человечества

Этот принцип базируется на создании общего наследия человечества, что создает основания для особой и общей для всех заинтересованности в защите, сохранении и улучшении природной среды, в организации надлежащего управления климатическими системами, поддержании биологического разнообразия, фауны и флоры на земле. Эти элементы превышают конкретные и непосредственные индивидуальные задачи государств или других субъектов права. Этот принцип формирует понимание того, что определенные глобальные элементы, которые считаются приносящими пользу для всего человечества, не должны находиться под управлением отдельных государств или проживающих на их территории граждан, а ими необходимо управлять в интересах всего человечества в целом, разделяя ответственность за них, в соответствии с конкретными международными соглашениями.

²⁶ Принцип «Платит тот, кто загрязняет окружающую среду» появляется в форме обязательного для исполнения в Статье 2(b) принятой в Хельсинки «Конвенции о защите и использовании водных путей и международных озер» 1992 г. (1992 Helsinki Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes): <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/pdf/watercon.pdf> (accessed 30 December 2014).

Невозможность обратных действий

Принцип невозможности обратных действий вытекает из признанных международным сообществом норм в области прав человека, которые требуют, чтобы правовые акты, уже принятые государствами, не могли пересматриваться, если это предполагает «возврат назад» по защите коллективных или индивидуальных прав (Prieur and Garver, 2012). Например, ослабление стандартов в области прав человека и принципов международного права, в том числе нарушение существующих обязательств уважать и защищать эти права и придерживаться указанных принципов будет означать «возврат назад». Поэтому, указанный принцип может применяться также и в области природоохранного законодательства.

Обратные действия могут принимать разные формы. На международном уровне они могут принимать форму отказа придерживаться универсальных договоров в области защиты окружающей среды, бойкота выполнения их положений или даже денонсации этих договоров. В национальном природоохранном законодательстве все чаще допускается возможность обратных действий: изменение процедур под предлогом их упрощения, с тем чтобы ограничить права населения; отмена или изменение экологических правил, что снижает возможности использовать средства, обеспечивающие защиту окружающей среды, или делает их применение неэффективным. В своем Заключении общего порядка №3 от 14 декабря 1990 г. Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам осуждает «любые меры, умышленно принятые меры обратного действия».²⁷

Этот принцип применим к защите прав человека скотоводов-кочевников, которые в значительной степени зависят от их прав на земельные и природные ресурсы, сформировавшихся в результате применения норм обычного или официального права. Отмена или изменение этих прав нанесло бы ущерб как индивидуальным скотоводам-кочевникам, так и пастбищно-скотоводческим общинам.

Разработка политики в области владения и пользования пастбищами

Политика в области владения и пользования пастбищами может принимать различные формы. Процедуры, функции или деятельность в рамках законодательства пастбищным землям могут дать различные материалы, которые выражают стратегическую или этическую позицию в отношении специфических характеристик пастбищных угодий и как они относятся к владению и пользованию землей. Все, что способствует реализации программы действий, направленных на контроль или регулирование любых аспектов использования пастбищных земель, особенно традиционных ценностей и систем владения и пользования, можно в целом рассматривать в рамках «земельной политики в отношении пастбищных угодий» (Herrera, Davies, and Manzano Baena, 2014). Некоторые предлагаемые направления развития политики включают в себя поддержание традиционных ценностей и практик скотоводов-кочевников, вовлечение общины в управление и защиту среды пастбищного животноводства, подготовку экологических стандартов и того, как будет осуществляться их реализация и контроль за их исполнением, а также в разработку политики в области адаптации к изменениям климата и смягчению последствий от этого изменения.

²⁷ (Пункт. 9). Комитет по экономическим, социальным и культурным правам ООН. Замечание общего порядка 3: Порядок обязательств государств-участников, пункт 1 статьи 2 Пакта, 14 декабря 1990 г., E/1991/23. Можно пройти по ссылке: <http://hrlibrary.umn.edu/russian/gencomm/Recon.html>

Видение и стратегия

Видение по развитию особой политики в отношении пастбищного животноводства и связанной с ним системы владения и пользования, или по усовершенствованию действующего законодательства в этой области состоит в содействии социальной интеграции скотоводов-кочевников с юридическим признанием их прав на землю, включая обычные права на пользование и владение пастбищными угодьями и права пастбищно-скотоводческих общин. Цель состоит в том, чтобы в законодательном порядке обеспечить распределение земель на основе трех основных прав на землю: владение, пользование и управление землей. Как обстоятельно изложено в Разделе 2, разработка нового законодательства и политик требует участия в этом процессе групп скотоводов-кочевников, для чего необходимо оказать им поддержку в расширении их возможностей, например, с помощью образовательных программ, которые позволят им понять и лучше реализовывать свои права.

Юридическое признание за скотоводами-кочевниками прав владения и пользования пастбищными угодьями будет способствовать повышению производительности, облегчению доступа к кредитам, а также окажет содействие в формировании цепочек добавленной стоимости и в развитии справедливых рынков, где учитываются интересы всех сторон. Это позволит скотоводам-кочевникам улучшить качество жизни и выйти из бедности. Расширение возможностей и укрепление социального капитала в пасторалистских общинах могут способствовать улучшению принятых решений, усилению адресности кредитов и инвестиций, облегчению доступа к технической помощи, передаче технологий и инноваций, а также позволят повысить коммерциализацию производимой ими продукции. Повышение прозрачности, участия (начиная с простых консультаций до СЗИС) и более широкое представительство групп скотоводов-кочевников может способствовать усовершенствованию системы управления землей.

Более ответственное управление системой владения и пользования пастбищными землями будет способствовать устойчивости социальной и экологической среды и защите отгонного животноводства, включая коридоров для обеспечения мобильности и соблюдение территориальных и временных режимов использования ресурсов. В частности, Руководства специально для усовершенствования нормативно-правовой базы и политики по управлению пастбищами предусматривает следующее:

5.1 «Государствам необходимо обеспечивать и поддерживать политические, юридические и организационные основы, которые способствуют ответственному управлению системой пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами. [...]»

5.3. «Государства должны принять меры к тому, чтобы политические, правовые и организационные основы управления владением и использованием признавали и уважали, в соответствии с национальным законодательством, законные права владения и пользования ресурсами, включая законные традиционные права владения и пользования, которые в настоящее время не защищены законом; а также необходимо облегчать, поощрять и защищать реализацию прав владения и пользования ресурсами. Политическая и нормативно-правовая база должны отражать социальное, культурное, экономическое и экологическое значение земельных, рыбных и лесных ресурсов. Государства должны обеспечивать рамки, которые не являются дискриминационными, и обязаны содействовать социальной справедливости и равенству. [...]»

5.5 «Государствам следует разработать политики, законы и процедуры, используя для этого процесс, предусматривающий участие всех заинтересованных сторон, с гарантией того, что в этом процессе с самого начала будет представлено мужское и женское население. Политики, законы и процедуры должны разрабатываться с учетом возможностей реализовать их на практике. [...]»

Племя Ван Гуджар и его права на землю, Индия

Ван Гуджар – это племя кочевых скотоводов, которые разводят буйволов и проживают в штате Уттаракханд в Индии. Они совершают сезонные перегоны стад с одной высоты на другую в горном регионе в Гималаях, начиная осенью от низин Чилларвели в Шиваликс, до высокогорных альпийских территорий, где скот пасется летом и в сезон дождей. Эта практика отгонного вертикального животноводства была прекращена в результате того, что в 1983 г. по решению Департамента лесного хозяйства Индии был создан национальный парк Раджаи, а племя Ван Гуджар было выселено с этих территорий. В соответствии с принятым в 2006 г. «Законом о племенах и иных традиционных обитателях лесов, включенных в специальный список» («Закон о признании прав на пользование лесными ресурсами») права племени Ван Гуджар на сезонное использование на периодической основе лесных массивов были четко определены. Таким образом, для скотоводов-кочевников создали юридическую основу, с помощью которой они смогли обеспечить поддержку своего исторического права на доступ к лесным угодьям и использование лесных ресурсов (IUCN, 2011b).

Разработка национальной стратегии по пастбищным землям

Национальная стратегия по пастбищным землям является средством, с помощью которого можно достичь целей, которые ставит перед собой законодательство в области пастбищного землепользования. Стратегия должна определять задачи и намерения этого законодательства и ставить целью достижение устойчивого использования пастбищных земель в качестве национальной цели по защите окружающей среды.²⁸ Государства должны разрабатывать соответствующие политики, законы и процедуры с участием всех заинтересованных сторон, обеспечив с самого начала вовлеченность как мужчин, так и женщин. Политики и процедуры должны включать в себя гендерно чувствительные подходы, быть четко изложены на соответствующих языках, и преданы широкой огласке. Государственная стратегия по пастбищным землям может, в частности, включать:

- Ссылки на цели национального и международного развития, стратегии, политики и соглашения в области защиты окружающей среды, их привязку к использованию пастбищ и системе владения и пользования пастбищными землями;²⁹
- Обязанность проявлять заботу в отношении ценностей коренных народов и традиционных общин;
- Обязанность обеспечивать надлежащее управление различными аспектами владения и пользования;
- Обязанность справляться с последствиями изменения климата;
- Обязательство разрабатывать программы, обеспечивающие устойчивость пастбищных угодий;
- Общие сведения о роли и преимуществах программ обучения членов пастбищно-скотоводческих общин для развития пастбищных угодий.

²⁸ См. 10-ти летняя Стратегия Конвенции ООН по борьбе с опустыниванием, Секретариат Конвенции по борьбе с опустыниванием, Доклад 8 й сессии Конференции сторон, Мадрид, 3-14 сентября 2007 г., ICCD/ COP (8)/16/Add.1, 23, October 2007.

²⁹ Adaptation, Under the Frameworks of the CBD, the UNCCD and the UNFCCC, Joint Liaison Group of the Rio Conventions, 2008: <http://www.cbd.int/doc/publications/cc-adaptation-en.pdf>

Изменение образа мышления

Целый ряд факторов ведет к реформам в стране касательно юридического понимания традиционных прав владения и пользования. В некоторых странах теперь стало возможным регистрировать традиционные права без их аннулирования и замены на другую форму владения и пользования. В ряде случаев коллективная собственность, например, как пастбищные земли, может также быть зарегистрирована, как принадлежащая общине. Одним из последствий этих изменений является то, что традиционные права на землю становятся официальными правами, но традиционного права собственности. Более того, государственные политики, нехватка земли, образование и, главным образом, коммерциализация земельных угодий и расслоение общин на богатые и бедные классы посредством продолжающейся капиталистической трансформации – все это повлияло на процесс формирования и регулирования традиционных земельных отношений. Поэтому, не удивительно, что понятия традиционных прав на землю, как представляется, приближаются к установленным законом нормам владения и пользования земельными угодьями. Часто результатом этого процесса является несоразмерное присвоение общинных земель главами общин и владельцами поголовья скота (Alden-Wily, 2012).

Из-за всех этих факторов, традиционные режимы являются наиболее легко поддающимися изменениям. В последние десятилетия эти сдвиги в рамках традиционного сектора довольно отчетливо прослеживались повсеместно в Африке (Alden-Wily 2012) и включали в себя:

- ослабление санкций против продажи семейных земель;
- введение письменного свидетельствования сделок;
- переход от фермерского права пользования к праву вечной и абсолютной собственности;
- увеличение демократических элементов принятия решений в процессе традиционного судопроизводства и смещение по мере роста населения центра тяжести общин от племенных территорий к сельским территориям;
- усиление жесткости границ по периметру территорий между соседними селами;
- более жесткое отношение – по мере того, как все больше ощущается нехватка земли – к доступу посторонних лиц к землям на территории традиционного проживания и к вопросам владения и пользования;
- появление признаков усиления давления на уязвимые группы населения в общинах, такие как женщины;
- ослабление приверженности старым нормам, которые диктуют, что каждой семье в общине должна выделяться земля, наряду с поляризацией богатства в современных традиционных общинах и все растущими требованиями справедливости.

Кыргызские овцеводы-кочевники сталкиваются с новыми вызовами

Принятая в 2010 году Конституция Кыргызской Республики была нацелена на земельную реформу и приватизацию с внедрением принципа, что вся земля в стране принадлежит государству и оно может предоставить права владения в форме аренды на определенный период времени. Последствия этого нового подхода пока еще не полностью ясны. Обязанность управления земельными ресурсами возложена на Инспекционную службу пастбищных угодий, а реализация земельных реформ передана в руки сельских комитетов. Кыргызские овцеводы-кочевники в общении с местными властями и лидерами трансформированных коллективных и государственных хозяйств сталкиваются с проблемой защиты своих интересов (Schillhorn van Veen, 1995).

Благоприятные политики

Неэффективные политики могут быть частично объяснены слабым пониманием лицами, ответственными за их разработку пастбищных систем, как это обсуждалось в Разделе 1. Многие государства, по-прежнему рассматривают пастбищное животноводство как нерациональное использование земли, и часто приоритет в общегосударственной политике отдается переводу пастбищных земель в сельскохозяйственные угодья и принимаются политики, направленные на приобретение необходимых для этой цели земель. Первоочередные задачи в области владения и пользования пастбищными землями, рассмотренные в Разделе 1, затрагивают вопросы, касающиеся политики, такие как совершенствование механизма консультаций и участия скотоводов-кочевников, а также разработка на соответствующих территориальных уровнях комплексного планирования землепользования.

Меры, направленные на усовершенствование регулирования и укрепление человеческого потенциала, представленные в разделе 2, показывают, что надежность системы владения и пользования и ответственное управление ею заключаются не только в юридических соглашениях, но зависят также и от отношений, процессов, от возможностей и ресурсов управления. Они затрагивают многие вопросы, связанные с проводимой политикой, как это было проиллюстрировано на ряде примеров.

В данном разделе представлен краткий обзор политик, направленных на поддержание устойчивого уровня жизнедеятельности сельского населения, о чем говорилось в докладе Группы высокопоставленных экспертов (HLPE, 2013). Политики должны быть интегрированными так, чтобы они поддерживали друг друга, а не создавали препятствия. Например, политики, направленные на поддержку устойчивого управления природными ресурсами, не обязательно приведут к улучшениям, если не реализуются другие политики по созданию новых и соответствующих требованиям, рынков. Правительства должны адаптировать эти политики под нужды скотоводов-кочевников, особенно, с учетом их потребности вести кочевой образ жизни.

Инвестиции в товары и услуги общественного потребления

Фундаментальным условием развития являются инвестиции в основные товары и услуги общего блага, предназначенные для сельского населения, в том числе и для скотоводов-кочевников. Инвестиции не всегда напрямую связаны с производством продуктов питания или управлением природными ресурсами, но они чрезвычайно важны для создания условий для сельского населения, которые позволят им инвестировать в свои системы производства. Капиталовложения, которые могут быть необходимы для устойчивого развития пастбищных земель включают в себя инвестиции в дороги и средства связи, в электроснабжение, образование, здравоохранение, водоснабжение и санитарии. Такие услуги, как здравоохранение, образование и услуги местной администрации, может быть необходимо адаптировать к местным потребностям скотоводов-кочевников, например, чтобы соответствовать сезонному календарю и кочевому образу жизни населения, а также учитывая местные языки.

Заставить рынки работать в интересах скотоводов-кочевников

Необходимо сделать так, чтобы рынки работали для обеспечения устойчивой жизнедеятельности скотоводов-кочевников за счет сокращения операционных издержек, улучшения инфраструктуры, осуществления государственных инвестиций и устранения гендерного неравенства с точки зрения цен. В целях создания благоприятных условий, может быть необходимо развивать новые рынки (такие как схемы государственных закупок) и дифференцированно регулировать существующие рынки. Кочевое скотоводство выполняет двойную функцию – производство продукции животноводства и охрану окружающей среды, поэтому во многих случаях необходимо создавать инновационные рынки для стимулирования скотоводов-кочевников, их вознаграждения и защиту за ту роль, которую они играют в качестве экологических кураторов и защитников экосистемных услуг, как общественного блага.

Надлежащие исследования и системы консультаций

Исследования и системы консультаций имеют решающее значение для разработки и продвижения соответствующих схем и методов, адаптированных под потребности скотоводов-кочевников по таким вопросам, как управление пастбищными угодьями, переработка производимой продукции, внедрение технологий, приспособленных к потребностям кочевого образа жизни. Методики проведения исследований с участием самих скотоводов-кочевников, а также их включение с самого начала в процесс принятия решений о целях исследований является залогом того, что результаты этих исследований будут восприняты ими (см. Раздел 2, Сфера деятельности 7, посвященный совместному обучению).

Доступ к финансовым услугам

Скотоводам-кочевникам требуются финансовые услуги, адаптированные к их потребностям, в том числе к их кочевому образу жизни. Финансовые продукты должны учитывать условия производства пастбищно-животноводческой продукции, в том числе высокую норму прибыли, длительные периоды возврата средств и высокую волатильность. Необходимы новые решения, которые позволят снизить финансовые риски, сократить операционные издержки и содействовать развитию долгосрочных инвестиций, признавая при этом важную роль, которую животноводство играет в настоящее время как средство сбережения капитала во многих пастбищно-скотоводческих общинах. Финансовые услуги также должны учитывать необходимость решения внутреннего неравенства в пасторалистских общинах, в том числе касательно неравного положения женщин в пасторалистских обществах.

Характеристика национального законодательства касательно пастбищного животноводства

Правовые и институциональные элементы

Правовые и институциональные элементы, представленные в этом разделе, рассматриваются как «типичные» и, взятые совокупно они реализовывают многие аспекты «Руководящих принципов» в области ответственного управления и системы владения и пользования. Национальное законодательство должно не только признавать, но защищать и укреплять базовые права на владение и пользование. Здесь также подразумевается предоставление возможности держателям прав владения и пользования обеспечивать эти права даже тогда, когда они не формализованы, а также обеспечение наличия правоохранительных органов, обеспечивающих реализацию этих прав и доступ к ним. Участие в переговорах и принятии решений, развитие институтов, которые представляют общинные и традиционные права, а также сохранение и передача традиционных практик являются элементами, которые обеспечивают базовые права и полномочия коренных народов. В этой связи они могут составлять часть официального права касательно пользования пастбищными землями.

Может быть также целесообразно провести юридическую оценку существующего национального законодательства с использованием «Руководящих принципов» в качестве ориентира и следуя процедурам, изложенным в «Техническом руководстве по вопросам ответственного управления владением и использованием природными ресурсами и по применению законодательства» (FAO 2016 г.). Оценка способности национальной нормативно-правовой базы страны с точки зрения применения действующего закона о пастбищных угодьях в свете «Руководящих принципов» может быть первым шагом на пути реализации положений, изложенных в Разделе 3.

Юридические и политические аспекты управления пастбищными землями: Монголия (Ian Hannam, 2014)

Правительство Монголии признает, что «Закон об охране окружающей среды», принятый в 1995 году не может решить всех экологических проблем, связанных с использованием пастбищ в стране. Эти ограничения касаются структур и процедур, управления государством экологией пастбищных земель, работы институтов и эффективного участия общин. Монгольское правительство, в результате этого, уже приняло меры по созданию законодательных, политических и институциональных основ для совершенствования системы управления пастбищными угодьями, разработав проект «Закона о пастбищах». Так как этот закон будет основным законом, регулирующим управление пастбищными угодьями, то предполагается, что в него войдут положения о специализированной структуре для управления пастбищами.

Правительства также могут использовать правовые и институциональные элементы для определения приоритетов развития на общенациональном уровне, а также для разработки политики и планирования мероприятий на уровне отдельных секторов экономики. Такая оценка может также определить аспекты законодательной базы, которые не исполняются должным образом, как нормативно-правовые акты, позволяющие выдавать правоустанавливающие документы на общинные земли, которые ранее не применялись. Оценка также может дать возможность понять, какие есть препятствия в реализации законов, а также определить направления административной и законодательной реформы. Оценка по отношению к «Руководящим принципам», и применение следующих элементов может выявить те области, которые касаются прав человека (ОНСНР, 2011), а также других смежных прав, определенных в экологическом законодательстве.

Элементы, изложенные в этом разделе, могут быть включены в государственную нормативно-правовую систему и содействовать защите прав и ценностей коренных или традиционных общин в использовании пастбищ. И в традиционной, и в официальной системах прав владения и пользования природными ресурсами множественные и накладывающиеся права могут регулировать использование одних и тех же земельных ресурсов. Права владения и пользования общинными пастбищными ресурсами, сезонные и иные временные права доступа к пастбищам и пользования ими, а также права аренды и раздела урожая – все они могут быть законными правами на владение и пользование.

Соответствующая институциональная основа

Создание соответствующей институциональной основы для пастбищного животноводства должно исходить из признания государственного закона о правах на частную и традиционную собственности на пастбища (индивидуальная, общинная, кооперативная или какая-либо другая форма совместной собственности), позволяющего делать свободный выбор модели организации, форм использования и назначения в рамках закона и согласно его положений. В связи с этим, необходимо создавать инструменты, обеспечивающие соблюдение сформулированной для этого сектора экономики государственной политики. Для этого может потребоваться создание государственного органа, который отвечал бы за исполнение законодательства в области владения и пользования земельными угодьями для устранения правовой незащищенности скотоводов-кочевников и нестабильности их жизнеобеспечения, обеспечивал бы реализацию их прав на землю. Этот государственный орган необходимо создать для отслеживания процессов оформления и перехода прав собственности и контроля за внесением записей в государственный реестр, для защиты окружающей среды, мониторинга приемлемых форм использования пастбищ и обеспечения справедливого доступа к земельным угодьям. Этот государственный орган должен иметь широкие административные полномочия, которые позволяли бы ему надлежащим образом реагировать на процессы экономического развития страны, имея в качестве основной цели признание прав землевладения и пользования. Он должен иметь право регулировать и непосредственно осуществлять действия, связанные с обучением, с развитием и организацией пастбищ, координируя свою работу с другими государственными учреждениями.

Законодательство может оказать содействие государственному органу, занимающемуся пастбищными землями, выработать справедливые и обоснованные решения, которые согласуются с организацией землевладения и землепользования. Кроме того, в соответствующих нормативно-правовых актах должны быть определены полномочия, которые позволяют этому государственному органу, ответственному за пастбищные земли принимать меры в отношении физических или юридических лиц в случае несоблюдения законодательства. В нормативно-правовых актах должны содержаться специальные положения, касающиеся земель, право владения и пользования которыми основано на обычаях и традициях. Соответствующие полномочия могут предусматривать возможность изменения или аннулирования прав землепользования и землевладения или разрешений, предусматривающих меры по восстановлению пастбищных земель при реализации прав землепользования и землевладения, либо прекращения деятельности и требования соблюдения определенных условий или стандартов использования пастбищ.

Права на пастбищные земли

Руководящие принципы излагают основы международного уровня, которые дают направление политике и программам по защите и укреплению прав общин скотоводов-кочевников на земли, которые исторически использовались ими в социальных, культурных, духовных и экономических целях. В частности, в Разделе 3 «Руководящих принципов» рассматривается важность «правового признания и распределения прав и обязанностей, определяющих порядок владения и пользования», для защиты прав коренных народов и других общин с традиционными системами прав владения и пользования. Для того, чтобы обеспечить реализацию на практике хорошего закона, необходимо решить проблемы с институциональными, политическими и социальными факторами, которые влияют на слабую защищенность прав владения и пользования ресурсами и ненадлежащее управление земельными угодьями. Эти позитивные изменения зависят от заинтересованности и готовности государственных управленцев создать справедливую, хорошо функционирующую и независимую административную и судебную систему и от способности граждан получить доступ к этой, объективно настроенной и сбалансированной системе, и успешно использовать ее в своих интересах для защиты прав владения и пользования земельными угодьями. «Система владения и пользования»- это способ того, как отдельные лица, семьи, сообщества, компании или группы людей владеют или пользуются земельными угодьями. Притязания на земли, по сути, могут быть формальными, неформальными, традиционными или религиозными и включать в себя права владения, пользования и управления. Сила прав на владение или использование земли, которыми обладают отдельные лица, семьи или группы людей, может зависеть от национальных юридических определений прав на недвижимое имущество, местных общественных норм и прочих факторов. Когда речь идет о пастбищах, то права пользования и владения ими можно охарактеризовать как «пучок прав», который может включать свободу:

- занимать, развивать, пользоваться и получать выгоды от находящихся на этой территории природных ресурсов;
- продавать или передавать по наследству природные ресурсы;
- отдавать в аренду или передавать права пользования природными ресурсами;

- ограничивать доступ других к природным ресурсам; и / или
- использовать природные ресурсы и управлять ими.

В частности, в пункте 9.5 «*Руководящих принципов*» отмечается: «В случае, когда коренные народы и другие общины с традиционными системами владения и пользования имеют законные права владения и пользования земель, исконно доставшихся им от предков, на которых они проживают, государства должны признавать и защищать эти права. Коренные народы и другие общины с традиционными системами владения и пользования не должны подвергаться насильственному выселению с таких исконно принадлежащих им земель». Кроме того, в пункте 9.6 указано, что «государствам следует рассмотреть возможность приспособления их политики в области землепользования, правовых и организационных основ с тем, чтобы признать систему отношений в области землепользования коренных народов и других общин с традиционными системами землевладения».

В этом отношении понятие «традиционные» означает системы землепользования, построенные в соответствии с традициями и обычаями, связанными с конкретным обществом, местом или набором обстоятельств, когда практика владения или пользования земельными угодьями определена на основе обычаев или традиций, а не писаных законов или договоров. Для того, чтобы признавать, уважать и защищать традиционные права землевладения или землепользования, национальное законодательство должно признавать и защищать весь спектр существующих на практике прав владения и пользования земельными угодьями в пределах рассматриваемой страны, а также устанавливать ограничения, которые определяются базовыми стандартами в области прав человека в отношении обусловленных традициями порядков, не допускать дискриминации в рамках сообщества, и обеспечивать согласованность с конституцией страны (Andersen, 2011).

Традиционно права на пастбищные угодья состояли из обеспечения доступа к ресурсам, необходимым для поддержания производства продукции животноводства в кочевых условиях, а именно: доступа к пастбищам, водопоям и территориальным коридорам, которые связывают между собой сезонные пастбища, поселения или стойбища скотоводов-кочевников и рынки. Эти традиционные механизмы землевладения и землепользования смешивают различные элементы традиционной собственности и исключительного права собственности на землю. На какой-либо участок пастбищ могут предъявлять традиционные права низовые семейные ячейки, семейные кланы или целые этнические группы. Права владения и пользования пастбищными угодьями часто называют «нечеткими правами» – они позволяют людям использовать принадлежащее другим имущество для конкретных целей или в течение ограниченного времени. Такие договоренности были обычной практикой, но они создали комплексные системы прав и обязанностей пастбищепользователей. В подобных системах собственности физические лица могли иметь эксклюзивный доступ к некоторым видам ресурсов, но они обладали этим правом в качестве членов социальных групп, которые были способны защитить целостность территории, принадлежащей всей группе, а не на основании документа о праве собственности, выданном государственным органом. В то же время, целый ряд факторов, в том числе и переустройство земель, их приватизация, конфликты, давление, оказываемое ростом населения, а также создание заповедников – все это в последнее время привело к сокращению прав на пастбищные угодья (Behnke and Freudenberger, 2013).

Правовые аспекты традиционного владения и пользования земельными угодьями

Традиционное владение и пользование земельными угодьями относится к правовым системам, которыми общины оперируют для определения прав собственности, владения и доступа к земельным ресурсам и для регулирования использования и передачи. Усилия, которые предпринимает государство для совершенствования системы регулирования пастбищами и для успешной реализации положений, которые изложены в *«Руководящих принципах»*, обязательно влекут за собой принятие различных обязательств. Среди них – ознакомление представителей общественности и государственных чиновников с нормативно-правовыми актами, которые способствуют внедрению системы ответственного управления отношениями пользования и владения пастбищами и гармонизации законодательства и совершенствованию юридических и административных процедур в целях установления доступных и эффективных процедур, обеспечивающих реализацию *«Руководящих принципов»* во всех административных и юридических институтах на всех уровнях управления пастбищами. Необходимо также принять меры к тому, чтобы национальные судебные органы и все должностные лица, призванные разрешать конфликты в области земельных отношений, должным образом применяли национальные законы, которые способствуют ответственному управлению системой землевладения и землепользования. Целесообразно также создавать и укреплять местные альтернативные органы, которые решают споры в соответствии с существующими культурными традициями данной местности с тем, чтобы конфликты, связанные с владением и использованием пастбищ, решались своевременно.

Управление высокогорными пастбищами в Аргентине

Расположенный в предгорьях Андских Кордильер регион представляет собой сочетание систем управления пастбищами, расположенными на перепадах высот. Семьи скотоводов-кочевников из высокогорной провинции Жужуй в Аргентине обладают традиционными правами на дома, сады, небольшие земельные участки, засеянные травой и используемые как пастбища, а также на пастбищные угодья, состоящие из так называемых *«estancias»* или участков пастбищ, расположенных в виде «пятен» вдоль горного подъема. Небольшие стада, как правило, мелко рогатый скот, пасутся под надзором пожилых женщин, которым помогают дети (когда они свободны от занятий в школе). Более крупные животные (ламы, альпака, крупный рогатый скот и некоторые лошади) пасутся, как правило, свободно, иногда под периодическим присмотром мужчин. *«Родеос»* состоят из общинных земель и представляют собой само регулируемые участки, находящиеся на территории больших поместий, которые называют *«финкас»*. Первоначально *«финкас»* были подарены во время колонизации испанской короной испанцам, осевшим на этих землях, хотя многие из этих земель впоследствии перешли в государственную собственность. Тем не менее, права собственности на эти земли до сих пор не возвращены местным общинам, хотя *«родеос»* объявляют землями коренных народов и общинной охранной зоной (ЗКНОЗ) в соответствии с Конституционным законом 1994 г. с последующими дополнениями и изменениями. В настоящее время общины начинают процесс демаркации своих прежних земель, восстанавливая традиционно существовавшие границы и создавая выборные органы власти для управления этими землями (Quiroga Mendiola, 2011).

В отличие от внедренных систем землевладения, традиционные права на землю вытекают из норм, которые поддерживают сами общины, а не государство или государственная система права (принятые в законодательном порядке нормативные акты, регулирующие систему землевладения).³⁰ Хотя правила, которым следует определенная местная община, известны как обычное право, они редко обязательны вне этого сообщества. Традиционная система владения и пользования

³⁰ Другой термин, который используют для определения традиционных прав владения и пользования земельными угодьями, это «права землепользования коренного населения».

землей – это и система социальных отношений, и кодекс норм права, и от системы социальных отношений она получает свою устойчивость, непрерывность действия и гибкость. Чрезвычайно важное значение для современных традиционных скотоводов-кочевников является то, насколько национальное законодательство поддерживает права землевладения, которые оно провозглашает, и в какой мере оно применяет нормы, предназначенные для поддержания этих прав (Alden-Wily, 2012). Традиционная система владения и пользования землей преобладает во всем мире. Она широко распространена в странах Африки и Азии, а также регулирует земельные отношения в некоторых промышленно развитых странах, например, в сельских районах Испании и на территориях, которые принадлежат коренным национальным меньшинствам в Северной Америке и в Австралии (RIRDC, 2014).

Исчезающие традиции в управлении пастбищными землями в Австралии

В Австралии пастбища, занимающие обширные территории, находятся в общей аренде, в аренде, переданной английской короной, и в частной собственности. Вместе с тем, имеются и остатки традиционных прав землепользования, которые идут корнями еще в начальные периоды европейской колонизации. Примером тому может служить Договор о выпасе скота, представляющий собой торговый обмен, который заключается между животноводческими предприятиями. Суть его состоит в том, что скот на определенное время перегоняется с территорий, где наблюдается недостаток кормов, на территории, где корма наблюдаются в избытке. Лицо, предоставляющее свою землю для временного выпаса скота (землевладелец), получает за это плату от владельца скота. Поэтому подобную практику можно рассматривать как инструмент для преодоления временного и пространственного дефицита кормов.

С конца XX века Австралийская комиссия по реформе законодательства и Комиссия по реформе законодательства Западной Австралии подготовили обширные отчеты, в которых рассматривались возможные последствия признания роли обычного права в юридической ситуации с аборигенами Австралии. Например, на Северной территории, значительная часть которой занята под пастбищами, некоторые нормативные акты и судебные органы напрямую ссылаются на традиционные нормы права, особенно в тех случаях, когда применение подобных норм полезно для регулирования правоотношений в области землепользования или соответствует социальным ожиданиям (Northern Territory, 1983). Предлагаемые изменения в законодательстве не лишены противоречий, особенно в тех случаях, когда нормы традиционного права либо неточны, либо нарушают права человека.

Территории, для которых характерны традиционные формы хозяйствования, редко бывают однородными. Парки, предприятия горнодобывающей и деревообрабатывающей промышленности, сельскохозяйственные угодья, переданные в концессию, часто создают значительные бреши в районах с традиционными формами хозяйствования. Когда более состоятельные фермеры получают официальный правоустанавливающий документ на свое жилище и прилегающие к нему земли, они, по существу, аннулируют традиционные правоустанавливающие нормы и, тем самым, как бы создают небольшие бреши в общей системе традиционных общинных земель. Территории, для которых характерны традиционные формы хозяйствования, также «нечеткие» по своим краям, особенно в тех местах, где к ним примыкают территории быстро расширяющихся городов и населенных пунктов. Главы общин могут продавать участки земли на окраинах городов строительным кампаниям или позволяют их отнимать. Бывали случаи, когда сельские общины сохраняли контроль над участками земель в городах. Повсеместная «погоня за землями» стимулирует захват земельных участков в целях получения прибыли, а это, в свою очередь, ускоряет концентрацию земель,

внедрение рыночных форм хозяйствования и оказывает, в целом, давление на ресурсы, которыми владеют общины. Чем больше стоимость ресурсов, тем большее давление оказывается на традиционные нормы.

Обеспечение традиционных прав

Вместо того, чтобы кодифицировать традиционные права владения и пользования, лучше выработать стратегический подход, смысл которого заключается в юридическом признании того факта, что традиционные права на землю имеют такую же юридическую силу, что и официальные права, вне зависимости от того, зарегистрированы они или нет. Однако, противодействие такому признанию сегодня столь же сильно, как и сто лет назад. Это противодействие может быть даже сильнее, учитывая то, что интересы тех, кто против такого подхода, совпадают с политиками, которые стремятся сохранить как можно больше земельных участков без формального свидетельства собственности и, таким образом, оставить их, насколько это возможно, де-факто в собственности государств. Это позволяет им распоряжаться землями граждан по собственному желанию, в том числе, в интересах отечественных и зарубежных инвесторов. Решающее значение в этих условиях приобретает дальнейшая демократизация управления землей и ресурсами. Отсутствие благоприятных институциональных механизмов и полномочий неблагоприятно сказывается на процессе укрепления сплоченности людей в общинах и на сотрудничестве между общинами.

Акцент в политике обеспечения прав пользования и владения землей должен быть смещен от ферм к общинам. Многие правительства не хотят, чтобы семьи, занимающиеся традиционными формами хозяйствования, покидали свои дома и фермы, но при этом без всякого сожаления перераспределяют общинные земли другим пользователям и на другое пользование. Это объясняется тем, что в настоящее время выплата компенсации обычно требуется в тех случаях, когда затрагиваются дома и посадки сельскохозяйственных культур, даже если они находятся на официально неоформленных традиционных участках земли, но компенсация редко выплачивается, когда речь идет об общинных пастбищах. А ведь именно такие невозделанные земли являются основным активом большинства сельских общин. Они часто являются главным, если не единственным источником средств к существованию для малоземельных и безземельных членов общин. Если поддерживать такие земли, то у них есть потенциал для получения дохода, чтобы вытащить миллионы людей из бедности (FAO, готовится к печати).

Взаимосвязь между сезонным перегоном скота племени Каракачан с животноводством, землепользованием и правами владения на землю в Болгарии

Система сезонного перегона скота племенем скотоводов-кочевников Каракачан в Болгарии считается историей успешного разрешения проблемы использования земель и прав собственности на землю в постсоветскую эпоху. До 1992 г. политика болгарского правительства была направлена на переход скотоводов-кочевников к оседлому образу жизни и централизацию управления животноводством. Скот был объединен в государственные стада, что разрушило традиционные социально-профессиональные структуры племени Каракачан. Возрождение традиционной практики выпаса было достигнуто за счет официального признания системы жизнеобеспечения этих племен и создания эффективно работающих племенных организаций.

Возрождение каракачанской системы основывалось на международных и национальных нормативно-правовых актах, которые определяют порядок использования пастбищ, в т. ч. на «Конвенции МОТ о защите и интеграции коренного населения и племен», «Конвенции № 169 о коренном населении и племенах в независимых государствах», «Конвенции о взаимном перемещении представителей национальных меньшинств между Болгарией и Грецией», заключенной между этими двумя странами (27.11.1919), а также на Постановлении Совета министров по развитию животноводства (1952–1954 гг.) и Закона Болгарии «О собственности на сельскохозяйственные земли и об их использовании», принятом в 2007 г. (IUCN 2011b).

Трансграничные соглашения

В ПОУР определено, что государства должны сотрудничать в рамках соответствующих механизмов и с участием заинтересованных сторон в решении вопросов владения и пользования землями, которые простираются поверх национальных границ; страны должны обеспечить, чтобы все действия соответствовали их действующим обязательствам, согласно национальному и международному законодательству.

Управление трансграничными землями

Общепринятый принцип международного права гласит, что государство несет ответственность за то, чтобы любые действия в пределах его границ не влияли на сохранность и экологическую целостность пастбищ другого государства (Sands, 2003 г.)³¹, причем в национальном законодательстве о пастбищных землях должны быть предусмотрены соответствующие процедуры, позволяющие реализовать принцип «общей границы».

В тех государствах, где возникают трансграничные вопросы, связанные с правами владения и пользования землей, стороны должны работать вместе, чтобы защитить эти права, сохранить источники существования людей и обеспечить продовольственную безопасность любых кочующих групп населения во время их пребывания на соответствующих территориях. Государства должны способствовать тому, чтобы в обществе существовало понимание трансграничных вопросов владения и пользования земельными угодьями, которые связаны с интересами общины. Они должны принять меры, чтобы привести в соответствие правовые стандарты управления отношениями землепользования с существующими обязательствами в рамках национального и международного права с учетом правил, принятых в традиционных общинах и у коренных народов (особенно связанных с кочевым образом жизни и сезонной мобильностью), а также добровольных обязательств в рамках соответствующих региональных и международных документов. Если какое-либо государство имеет общую границу с другим государством или государствами, оно должно работать вместе с этими странами с целью обеспечения проходимости коридоров и доступности сезонных маршрутов для пастбищно-скотоводческих и традиционных общин (Schulz, 2007 г.).

³¹ См. Рио-де-Жанейрская Декларация, Принцип 2

Проработка трансграничных соглашений на национальном уровне должна осуществляться в тесном сотрудничестве с местными властями и общинами. Отгонным животноводством будет легче управлять при активном участии местных властей по обе стороны международной границы.

Законодательство, регулирующее сезонные перегоны скота (ECOWAS 1998)

В 1998 г. главы государств Экономического сообщества стран Западной Африки (ЭКОВАС) приняли Решение A/DEC.5/10/98, в котором определили порядок сезонного перегона скота между странами-членами этой организации. В Решении сказано, что «пересечение сухопутных границ при перегоне крупного рогатого скота, овец, коз, верблюдов и ослов разрешено всеми странами Сообщества в соответствии с условиями, определенными настоящим Решением». Во исполнение этого Решения в 2003 г. приняты Правила C/REG0,3/01/03, которые определяют порядок перегона скота между странами-членами ЭКОВАС. В качестве инструмента реализации принятого порядка перегона скота ЭКОВАС разработало Международный сертификат отгонного животноводства (МСОЖ). Хотя реализация указанного Решения и использование МСОЖ была недостаточно последовательной, эти правила представляет собой пример заинтересованности государств в том, что регулирование трансграничных передвижений должно касаться:

- обеспечения санитарного состояния стад;
- своевременного информирования людей в районах, куда происходит перегон животных о времени движения скота для подготовки и принятия соответствующих мер;
- обеспечения того, чтобы права прибывающих скотоводов-кочевников соблюдались в соответствии с законодательством принимающей страны;
- обеспечения того, чтобы прибывающие скотоводы-кочевники соблюдали требования национального законодательства принимающей страны;
- создания механизма разрешения конфликтов (в случае с Решением ЭКОВАС была создана Согласительная комиссия), в котором участвовали бы скотоводы-кочевники, земледельцы, представители местных органов власти и других заинтересованных сторон.

Опыт ЭКОВАС был несовершенен, и необходима дальнейшая работа для обеспечения того, чтобы маршруты перегона скота в принимающих странах оставались открытыми и свободными, чтобы свести к минимуму бюрократические процедуры, которые могут создавать препятствия или задержки на пути движения, а также решить вопрос незаконного налогообложения скотоводов-кочевников.

Обязательство извещать другие страны

Между соседними странами должны быть заключены конкретные двусторонние соглашения, которые предусматривают, что:

- Страны уведомляют друг друга о любых стихийных бедствиях или других чрезвычайных ситуациях, которые могут повлечь за собой вредные последствия для пастбищных угодий этих государств;³²
- Страны обсуждают между собой любые вопросы, связанные с соблюдением общих обязанностей в отношении управления пастбищами в соответствующих юрисдикциях;
- Страны направляют друг другу предварительные извещения и соответствующую информацию, если пастбища извещаемой страны могут потенциально пострадать от любых трансграничных действий, и проводят консультации на ранней стадии.³³

³² Рио-де-Жанейрская Декларация, Принцип 18.

³³ Рио-де-Жанейрская Декларация, Принцип 19

Двусторонние соглашения о сезонном перегоне скота между Буркина Фасо и Нигером

Решение ЭКОВАС может быть адаптировано к местным условиям посредством заключения двусторонних соглашений о сезонном перегоне скота. Обычно подобные соглашения определяют:

- Конкретные документы, необходимые для пересечения границ, например, паспорта, сертификаты о вакцинации и о состоянии здоровья животных;
- Указание периода времени, когда производится перегон скота, например, в период с ноября по апрель, причем срок перегона не превышает 30 дней;
- Указание на пункты входа и выхода скота, определение коридоров, по которым должно следовать стадо;
- Меры по разрешению спорных вопросов.
- В 2003 г. Буркина-Фасо и Нигер пришли к соглашению о проведении ежегодной встречи министров животноводства и о создании Объединенного технического комитета для проведения консультаций по вопросам реализации трансграничного соглашения. Консультации в рамках этого соглашения преследует следующие цели:
 - Управление процессом сезонного перегона скота между двумя государствами;
 - Обеспечение надлежащего выполнения решения A/DEC.5/10/98 от 31 октября 1998 г. о регулировании сезонного перегона скота между государствами-членами ЭКОВАС;
 - Развитие диалога и обмена информацией между двумя государствами в области сезонного перегона скота и управления природными ресурсами; а также
 - Разработка мер по содействию в подготовке и реализации региональной политики, связанной с сезонным перегоном скота между государствами.

Хотя указанное соглашение и обладает рядом недостатков, оно может рассматриваться как договоренность, которая способствует бесконфликтному перегону скота между двумя странами.

Разрешение трансграничных споров

Международное право все больше ставит в приоритеты решение вопросов трансграничного сотрудничества и взаимодействия государств. В то же время, страны имеют право принимать меры против соседних государств, если их действия наносят ущерб пастбищам, расположенным вблизи границы в результате нерационального использования соседним государством земель и ненадлежащей организацией им управления системой владения и пользования землей. Роль международного права состоит в том, чтобы регулировать отношения между странами и тем самым, в первую очередь, избегать международных споров и сдерживать их. Именно поэтому значительная часть международных нормативно-правовых актов посвящена не разрешению споров, а недопущению споров и конфликтов между странами (Blay, Piotrowicz, and Tsamenyi, 2005). Это касается прав и обязанностей государств в их отношениях друг с другом и с международными организациями. Устав Организации Объединенных Наций направлен, главным образом, на сохранение мира во всем мире, в том числе с помощью различных методов разрешения споров мирным путем.³⁴ Указанные методы варьируют от неформальных, не имеющих обязательной силы, дипломатических методов вплоть до официального и обязательного для исполнения судебного решения, включая проведение переговоров, направление запросов, посредничество и согласительные процедуры, арбитраж и урегулирование споров в судебном порядке.

³⁴ См. Ст. 33, Устав ООН.

Роль международного права состоит в том, чтобы регулировать отношения между странами и тем самым, в первую очередь, избежать международных споров. Именно поэтому, значительная часть международных нормативно-правовых актов посвящена не разрешению споров, а недопущению споров и конфликтов между странами.

Там, где это применимо, государство должно установить процедуры для разрешения спора путем формального процесса урегулирования и принять меры юридического характера, направленные на соседнее государство за ущерб, который был нанесен его пастбищам в результате землепользования на трансграничной территории соседнего государства (OConnell, 2015 г.).

Интегрированное планирование землепользования на основе участия

Ответственное управление владением и использованием земель – это ключ к устойчивому социально-экономическому развитию. Процессы распределения земли в странах должны строиться на основе того, что земля играет центральную роль в искоренении голода и нищеты. Эти процессы, в соответствии с национальным стратегическим планированием, в том числе, и касательно пастбищных земель, как правило, должны осуществляться на основе экологических особенностей, таких как характеристика почвы, и должны принимать во внимание как установленные законом, так и традиционные права на владение и пользование землей. Учет традиционных прав в процессе распределения земель обеспечивает незыблемость отношений в связи с владением и использованием земельными угодьями и предотвращает потенциально возможные земельные споры. Следовательно, важно, чтобы механизм признания права владения и пользования земельными угодьями и, в частности, признание традиционных прав был определен до начала планирования системы землепользования на национальном уровне.

Проведение оценки пастбищных земель и планирование можно осуществлять на трех основных уровнях. На более низких уровнях целесообразно признать общие права на ресурсы не только местных пользователей, но и тех, кто не находится в непосредственной близости от указанных ресурсов. Тем самым обеспечивается участие всех заинтересованных лиц в процессе распределения ресурсов, что отражает разнообразие правообладателей, в том числе и территориальное.

1. Местный уровень: Планы управления на местном уровне могут включать в себя одну или несколько местных общин, но необходимо принять во внимание, что территориальные масштабы пастбищного животноводства и степень совместного использования ресурсов между общинами должны соответствовать определению «местный уровень». Например, требование разработать план управления пастбищами на основе участия заинтересованных сторон может возникнуть в процессе выявления конкретной экологической проблемы на государственном или региональном (субнациональном) уровне (Правительство Австралии, 1989 г.).
2. Региональный (субнациональный) уровень: Региональные планы управления земельными ресурсами можно разрабатывать, когда экологические проблемы сохранности пастбищ лежат в региональной плоскости. Информация на региональном уровне будет использоваться для планирования специфических проектов управления, например, по борьбе с засоленностью почвы, по

планированию водораздела, для управления системами землепользования или для управления экологически чувствительной территорией.

3. **Общенациональный уровень:** Цель планирования состоит в том, чтобы подготовить информацию в масштабах всей страны или отдельных регионов о структуре, распределении и состоянии пастбищ. Информация такого уровня имеет важное значение для всеобъемлющего стратегического планирования землепользования и принятия решений, а также для эффективной реализации механизмов владения и пользования.

План управления пастбищами

План управления может быть разработан для выбранной территории. На данной территории землепользователи должны принять рекомендуемые экологические стандарты для управления пастбищными землями (Hannam, 2000; Правительство Австралии, 1989). Эти территории могут включать в себя традиционные или общинные земли, а также иные участки. В плане управления пастбищами могут быть определены, например, схема владения и пользования землей, порядок управления пастбищными угодьями, стратегия управления землей и затраты на реализацию этой стратегии, а также указан порядок оценки выполнения задач, установленных в плане. В плане следует также учитывать социальную и экономическую ценность пастбищ, в том числе, основываясь на общепринятых нормах, и традиционные ценности, например, содержание коридоров для перегона скота и сезонных территорий выпаса. Другие важные аспекты плана включают биофизические аспекты пастбищных земель, а также оптимальную нагрузку территорий, по отношению к изменчивости кормовой базы по годам.

В соответствующих нормативно-правовых актах должны быть прописаны конкретные процедуры, необходимые для планирования пастбищ, с четкой увязкой с законами, определяющими порядок планирования развития территорий. Процедура оценки пастбищ (FAO, 2002) может включать в себя:

- Оценку местных и традиционных знаний о пастбищах;
- Оценку системы владения и пользования земельными угодьями;
- Техническую инвентаризацию экологического состояния пастбищ и разработку баз данных (NSW, 2003)

Процедуры планирования управления пастбищами могут включать в себя использование ценностей, базирующихся на общепринятых правовых нормах, и традиционных ценностей в процессе планирования земли с указанием взаимосвязи между планом и схемами землепользования и землевладения. Отдельные положения могут быть включены в соответствующие нормативно-правовые акты, чтобы охватить все действия, будь то предлагаемые или уже существующие на практике, которые осуществляются так, чтобы не допустить каких-либо негативных последствий для пастбищ.

В тех случаях, когда план управления землями разработан, и экологические стандарты подготовлены, государственный орган по управлению пастбищами может, при наличии каких-либо процессов, которые несут или могут нести потенциальную угрозу состоянию пастбищных угодий, определить, необходимо ли установить определенные ограничения на использование пастбищ и существуют ли какие-либо несоответствия с механизмами владения и пользования землей

(Правительство Австралии, 1989 г.). Например, этот государственный орган, может быть должен запретить некоторые виды землепользования вообще или определить условия для ведения на этой земле определенного вида деятельности.

Оценка состояния земли и планирование

Экологическое состояние пастбищ следует оценивать на местном, субнациональном (региональном) и общенациональном уровнях. Оценка должна проводиться на основе широкого участия заинтересованных лиц, чтобы обеспечить учет экологического состояния, как оно воспринимается на местах, социальных изменений и локальных задач управления, а также для того, чтобы снизить риски манипулирования привилегированными кругами результатов оценки. Необходимо, чтобы информация имела на всех уровнях для эффективного планирования мероприятий по управлению и защите пастбищ, в особенности для гарантированности права землевладения и землепользования. Оценка состояния земли проводится с применением как традиционных, так и научных методов для определения характеристик пастбищных земель, которые затем могут быть использованы при планировании и принятии решений на каждом уровне. В законодательстве, касательно пастбищных земель необходимо определять процедуры, способствующие планированию на каждом уровне и программы реализации принятых планов, а также отношение к правам владения и пользования землей.

В тех случаях, когда план управления землями разработан, и экологические стандарты подготовлены, государственный орган по управлению пастбищами может, при наличии каких-либо процессов, которые несут или могут нести потенциальную угрозу состоянию пастбищных угодий, определить, необходимо ли установить определенные ограничения на использование пастбищ и существуют ли какие-либо несоответствия с механизмами владения и пользования землей (Правительство Австралии, 1989 г.). Например, этот государственный орган, может быть должен запретить некоторые виды землепользования вообще или определить условия для ведения на этой земле определенного вида деятельности.

Соглашения об использовании земли

Государственный орган по управлению пастбищами может заключать со скотоводом-кочевником или с пастушеской общиной, в соответствии с системой владения и пользования землей, соглашение об использовании земель для решения каких-либо конкретных задач. Государственный орган по управлению пастбищами может определять, какие мероприятия по управлению земельными ресурсами необходимо провести для того, чтобы справиться с деградацией почвы или восстановить ее состояние, поддерживать биологическое разнообразие, приспособиться к изменениям климата и организовать проведение научных исследований и разработок для решения проблем, связанных с пастбищами (Правительство Австралии, 1989; Maggio, 1997).

Ключевые правовые элементы, имеющие важное значение для пастбищного животноводства

В нормативно-правовом акте, который регулирует порядок использования пастбищных земель, должны быть четко продекларированы его главная цель и предназначение. Цель может быть одна или их может быть несколько. В документе может говориться о необходимости создания полномочного государственного органа по управлению

пастбищами, использования стратегических подходов или о механизмах управления землями, о правах скотоводов-кочевников и ценностях, о территориальных сферах их интересов и об определении приоритетов в системе управления пастбищами и схеме землевладения и землепользования (Herrera, Davies, and Manzano Baena, 2014).

В законопроекте должен содержаться ряд положений, которые отражали бы политику и стратегию, соединяющую традиционную систему владения и пользования землей с официальным законом по пастбищным угодьям. Вместе все положения должны устанавливать четкие цели, задачи и стандарты для общего управления пастбищами и обеспечивать в то же время соблюдение традиционных прав и обязанностей. Цель может быть одна или их может быть несколько, например, соблюдать традиционные права владения и пользования пастбищными угодьями и защищать соответствующие экологические стандарты и ценности, и что необходимо защищать, поощрять и распространять знания, опыт и практику традиционного землепользования пастбищно-скотоводческих общин.

Развитие стратегий общинного регулирования в Китае

В китайской провинции Синьцзян в соответствии с принятым в 1989 г. «Законом о пастбищных землях» и другими нормативно-правовыми актами была установлена коллективная собственность на пастбищные угодья, хотя право на выпас скота передается личным домашним хозяйствам на основе договоров об использовании пастбищ. Эти договора заключаются сроком на 50 лет, что обеспечивает стабильность, и в них подробно указываются определенные участки территории, на которых расположены сезонные пастбища, выделенные для каждой семьи, плата за пользование пастбищами и разрешаемая нагрузка скота на эти пастбища. К 1999 г. до 94% пригодных к использованию пастбищ в провинции Синьцзян было передано в пользование на договорной основе личным домашним хозяйствам. Право на использование пастбищ можно передавать по наследству, но нельзя продавать, все правоотношения находятся в ведении местного Агентства по вопросам животноводства. На практике, пастбища остаются в общинном пользовании и управлении, обеспечивая скотоводов ресурсами на больших площадях с относительно нечеткими границами. Такая организация управления имеет ряд преимуществ: обеспечивает гибкость и мобильность выпаса; снижает экологические риски; отсутствие четких границ участков для выпаса скота обеспечивает экономию труда скотоводов за счет увеличения поголовья скота; личные домашние хозяйства получают доступ к более широкому спектру ресурсов; общая система управления обеспечивает страхование от экономических рисков (Banks, 2001 г.).

Как и многие другие страны, Китай проводил политику оседлости в отношении скотоводов-кочевников, чтобы ограничить перемещения скота и индивидуализировать земельные угодья. Чтобы снизить последовавшие за этой политикой негативные социальные последствия и деградацию пастбищ, были предприняты усилия по поиску альтернативных путей развития пастбищного животноводства. В провинции Ганьсу был применен подход «Объединенных домашних хозяйств» в попытке убрать ограды с пастбищных земель и возродить традиции общинного управления земельными и водными ресурсами, вернуться к практике отгонного выпаса скота. Схема «Объединенных домашних хозяйств» продемонстрировала увеличение доходов скотоводов-кочевников и улучшение состояния пастбищ, после чего она была официально принята правительством (Hua *et al.*, 2015 г.). По-прежнему остаются нерешенные вопросы относительно того, как в Китае соблюдаются права пользования пастбищами и как скотоводы-кочевники воспринимают свои права. Тем не менее, отказ от политики принуждения к выпасу скота без перегона стад на другие пастбища и приватизации пастбищных угодий, переход к легитимации кочевого животноводства и к общинным формам ведения хозяйства у скотоводов отражает позитивные сдвиги, которые происходят и в ряде других быстро развивающихся индустриальных стран.

Государственные и местные органы власти

Орган по управлению пастбищными угодьями

Термин «орган по управлению пастбищными угодьями» употребляется в общем значении. Он может использоваться для обозначения одного независимого специализированного агентства, ведающего пастбищными землями. Он может также означать «эквивалент» обязанностей и функций одного специализированного агентства, но в административном плане эти функции могут быть рассредоточены среди целого ряда различных правительственных организаций или учреждений, в том числе традиционных ведомств, которые прямо или косвенно отвечают за отношения землепользования и землевладения (например, министерства лесного хозяйства, сельского хозяйства и ведомство по управлению земельными ресурсами). Важно, чтобы законодательно была определена обязанность заботиться о состоянии пастбищных угодий, а также обязательства обеспечить устойчивое использование пастбищ и сохранение прав и традиционных ценностей скотоводов-кочевников и их прав собственности и пользования на землю. Этому может способствовать четкое определение обязанностей, которые могут быть распределены между отдельными организациями или нормативными актами. Конкретные «права» и «обязанности» могут быть установлены в рамках организационной иерархии и на соответствующих уровнях управления для лиц или для определенных чиновников.

Орган по управлению пастбищными угодьями, предпочтительно, должен быть независимым институтом с широким спектром функций и иметь выделенный бюджет, с правом выполнять свои функции в отношении территорий, где преобладают традиционные формы хозяйствования, а также тех территорий, на которых отношения пользования и владения пастбищными угодьями определяются нормами официального права.

Координационная функция

В соответствии с действующим законодательством функции должны быть переданы таким образом, чтобы они учитывали традиционные ценности пастбищной земли. Правительство обязано обеспечить, чтобы все учреждения и организации, которые занимаются вопросами управления пастбищами, эффективно координировали друг с другом свою деятельность в процессе принятия решений. Координационная функция должна также учитывать необходимость избегать дублирования между всеми министерствами, которые имеют право регистрировать соответствующие права собственности на землю (например, NSW, 1991 г.).

Распределение обязанностей

Законодательные и исполнительные функции по управлению пастбищными землями могут быть разделены между соответствующими пастбищно-скотоводческими общинами и правительственными организациями. Для эффективного руководства и управления пастбищными угодьями необходима хорошо организованная координация работы в каждом министерстве и между всеми ведомствами, которые занимаются этими вопросами. В случае, когда на пастбищах расположены разные пастбищно-скотоводческие общины, в нормативно-правовых актах должен быть определен соответствующий механизм, обеспечивающий сотрудничество и

координацию в реализации обязанностей в отношении управляемых земельных угодий. Это особенно важно, так как различные формы землепользования и землевладения могут предусматривать различные подходы к управлению пастбищными угодьями (см., например, NSW, 2003 г.).

Управление пастбищным оленеводством в Норвегии

В «Законе об отгонном оленеводстве» Норвегии, принятом в 2007 г., подтверждается двойная система управления пастбищными землями народности Саами. Законом устанавливается введение двух подсистем управления:

1. Системы совместного управления;
2. Корпоративной системы.

Система совместного управления имеет четыре уровня: Национальный совет совместного управления, Региональный совет совместного управления, Местный совет совместного управления, а также орган «Сиίδα» (традиционная и гибкая система управления). Два первых уровня являются политическими органами управления, члены которого назначаются парламентом народности Саами и Министерством сельского хозяйства и продовольствия Норвегии. Действующая система играет важную роль в регулировании поголовья оленей и в определении порядка доступа к пастбищам. В «Законе об отгонном оленеводстве» 2007 г. предусмотрена система совместного управления пастбищными землями и зафиксированы полномочия налагать санкции за несоблюдение правил и положений, установленных в законодательстве. Корпоративная система управления создана для облегчения переговоров между Национальной ассоциацией оленеводов, которая представляет интересы норвежской народности Саами, и Министерством сельского хозяйства и продовольствия Норвегии (Ulvevadet and Hausner, 2011).

Уровни ответственности

Вполне закономерно, что в органе по управлению пастбищами должна работать хорошо отлаженная административно-хозяйственная система, которая четко признает роль и применение традиционных норм касательно пастбищных угодий. Это нужно для того, чтобы в органе по управлению пастбищами четко исполнялись обязательства перед пастбищно-скотоводческими общинами, в том числе и в вопросах, которые касаются функций и обязанностей заинтересованных лиц и органов управления на соответствующих уровнях (Hannam, 2012).

Общие функции органа по управлению пастбищами

Общие функции органа по управлению пастбищами должны быть направлены на то, чтобы при применении традиционных норм все права и обязанности скотоводов-кочевников соблюдались должным образом и обеспечивали для них пользование и владение землей. Орган по управлению пастбищами должен периодически анализировать эффективность действия законодательства, регулирующего порядок владения и пользования пастбищными землями, и гарантировать, что традиционные правовые нормы применяются свободно и что пастбища используются на устойчивой основе. Другие ключевые функции должны быть направлены на то, чтобы все слои общины могли участвовать в процессах принятия решений и могли контролировать состояние пастбищ.

Функциональные сферы органа по управлению пастбищами

Технические и практические вопросы деятельности органа по управлению пастбищами, как правило, распределяются среди нескольких отдельных функциональных подразделений этого учреждения. Каждое функциональное подразделение отвечает за реализацию ряда программ, в том числе касающихся владения и пользования землей. В целом, орган по управлению пастбищами должен иметь возможность добиваться достижения целей, поставленных в законодательстве, особенно в отношении прав и обязанностей коренных народов. Для примера, такими функциональными сферами органа по управлению пастбищами могут быть разработка политики, планирование и оценка состояния пастбищных земель, технические программы, подготовка кадров, проведение исследований и контроль за исполнением нормативно-правовых актов.

В полномочия органа могут входить проведение природоохранных мероприятий или работы по предотвращению или снижению отрицательного воздействия на экологическое состояние пастбищных земель, в том числе, и по прекращению хозяйственной деятельности на соответствующей территории. Установленные в законодательстве процедуры должны предусматривать меры по восстановлению пастбищ в соответствии с порядком владения и пользования земельными угодьями.

Мониторинг

Общая обязанность государств состоит в том, чтобы следить за состоянием и качеством пастбищ и регулярно информировать об этом общины. Информация об экологическом состоянии пастбищных угодий, в том числе, с точки зрения отношений землепользования и землевладения, должна предоставляться общественности на регулярной основе. Результаты мониторинга могут быть использованы для проведения систематической оценки эффективности деятельности органа по управлению пастбищами, которая должна также включать оценку общинных и традиционных практик, политик и программ в сфере землепользования, а также исследований по состоянию пастбищных угодий (Leake, 2012). Программа мониторинга и проведения аудита может предусматривать разработку показателей экологического состояния пастбищ, мониторинг взаимосвязи между показателями использования пастбищ и отношениями землепользования, и с гуманитарными вопросами, такими как бедность и традиционные права на землю.

Управление общинными пастбищами в Монголии: Группы пастбищепользователей (ГПП)

В соответствии с двумя основными законами, регулирующими вопросы управления пастбищами в Монголии, а именно – «Законом о земле» 2002 г. (Ст. 52.2) и «Гражданским кодексом Монголии» 2002 г. (Ст. 481), группы людей могут планировать использование пастбищ для выпаса скота и управлять пастбищами в течение определенного периода время. В результате, группы пастбищепользователей или ГПП имеют право заключать «договор на управление пастбищами» или «соглашение об использовании пастбищ» с местными органами государственной власти. В качестве инструмента территориального планирования для управления пастбищами на местном уровне договор формирует схему, которая предусматривает постановку определенных задач и может устанавливать общие требования к управлению для определенной территории. Отношения между местными органами власти и скотоводами-кочевниками регулируются на основе договора об использовании пастбищ для группы пользователей пастбищными угодьями. Каждый договор на использование пастбищ подписан четырьмя сторонами – губернатором Соума (регионального образования) и соответствующего Багха (более мелкого территориального образования), главой ГПП и ее лидером.

Участие и информирование

Участие общин в принятии решений по использованию пастбищ

Государствам следует содействовать участию всех слоев населения в использовании земли и в управлении земельными отношениями и в принятии решений, связанных с пастбищными землями. В частности, необходимо учитывать права и интересы коренных и традиционно проживающих на данной территории народов. До принятия решений, необходимо проводить консультации с заинтересованными лицами на основе предоставления им необходимой информации. Возможности для проведения консультаций и обеспечения участия в принятии решений, затрагивающих вопросы землепользования и землевладения, зависят от большого числа практических вопросов. Тем не менее, правовые основы также могут влиять на наличие этих возможностей, например, путем включения юридических требований для проведения консультации с местными общинами при принятии решений о правах владения и пользования землей. Таким образом, закон может поставить условием, что все заинтересованные группы населения (особенно женщины и молодежь) приняли участие в консультациях. Участие общественности также может улучшить качество закона, например, оно может оказать содействие, чтобы нормативно-правовые акты подходили под местные условия и соответствовали местной системе владения и пользования землей. Это может улучшить восприятие легитимности, способствовать формированию чувства причастности к законам и, в конечном итоге, повысить эффективность законодательства. Важно признавать, что коренные народы имеют также право на «Свободное, предварительное и информированное согласие». Нельзя отступать от положений «Декларации о правах коренных народов» Организации Объединенных Наций.

Программы участия общин необходимо использовать для того, чтобы позволить любому человеку – от местного до общегосударственного уровня – участвовать в управлении пастбищами и в применении прав владения и пользования. Связи между эффективным участием заинтересованных лиц, обеспечении их представительства при принятии решений и подотчетности (о чем говорится в Разделе 2) могут служить в качестве строительных блоков для эффективного участия общественности в управлении пастбищами.

Информация для заинтересованных лиц

В случае, когда орган по управлению пастбищами предлагает действовать в соответствии с принятыми у него административными процедурами, все заинтересованные лица должны быть проинформированы таким образом и с изложением таких фактов, которые позволят им вынести суждение о том, затрагивает ли это их права, свободы и интересы, в особенности, когда речь идет об общинах коренных народов. Необходимо использовать процедуры, в которых установлен порядок, в соответствии с которым орган по управлению пастбищами информирует общественность.

Право на информацию

Каждый человек должен иметь право на доступ к имеющейся у государства информации по вопросам, которые касаются владения и пользования пастбищами, в частности, к информации о состоянии пастбищных земель (Stec, Casey-Lefkowitz,

and Jendroska, 2000). В целях повышения защищенности прав землевладения и землепользования «Руководящие принципы» призывают государства внедрять системы для записи индивидуальных и коллективных прав на земли. Каждый гражданин должен иметь возможность регистрировать свои права владения и пользования землей и получать соответствующую информацию, а государственные органы должны принять упрощенные процедуры регистрации указанных прав и оснастить свои местные службы подходящей технологией для снижения затрат и времени, необходимых для оказания регистрационных услуг. Информация о правах владения и пользования землей должна быть легкодоступна. Информация о состоянии пастбищ и о правах владения и пользования земельными ресурсами может включать в себя данные в письменной, визуальной, и устной форме, а также предоставляться в цифровом формате или в виде базы данных.

Процедура получения информации

В законодательстве должны быть установлены процедуры и обстоятельства, при которых орган по управлению пастбищами должен предоставлять информацию общественности. Это особенно касается тех случаев, когда происходящее или предлагаемое действие может оказать негативное влияние на экологическую целостность пастбищных земель. Основные положения этих процедур должны определять обстоятельства, при которых определенные типы информации могут оказаться не подлежащими разглашению и запросы об их предоставлении могут быть отклонены.

Информация и знания о состоянии пастбищ

Основная обязанность органа по управлению пастбищами состоит в том, чтобы собирать, анализировать и фиксировать общую информацию о пастбищных землях, включая информацию о правах владения и пользования землей, особенно касательно традиционных и общинных знаний и ценностей. Благодаря этому процессу орган по управлению пастбищами может получать знания для планирования и для целенаправленных действий по управлению земельными ресурсами. Орган по управлению пастбищами несет также главную ответственность за реализацию процедур, которые не допускают любых действий со стороны пользователей, которые могли бы в любом случае рассматриваться как нежелательные или, возможно, незаконные (Правительство Австралии, 1989).

Специфические юридические требования пастбищного животноводства

Права и обязанности, которыми пользуются скотоводы-кочевники

В «Руководящих принципах» перечислены права и обязанности скотоводов-кочевников, которые считаются важнейшими элементами для управления владением и использованием, которые определяют могут ли люди, общины и др. приобретать права и связанные с ними обязанности по использованию и управлению землей, и если имеют, то каким образом. Приведенные ниже элементы имеют особое значение

в нормативно-правовой базе, регулирующей деятельность скотоводов-кочевников:

- Признание, соблюдение и защита законных прав отдельных лиц и общин, в том числе, в системах общинного владения и пользования (8,2);
- Установка защитных механизмов во избежание ущемления или аннулирования прав владения и пользования землей при признании или наделении прав владения и пользования, в том числе и тех прав, которые в настоящее время не защищены законом (7,1);
- Продвижение при содействии местных или традиционных институтов эффективного участия местных общин, включая мужчин, женщин и молодежи, и консультаций с ними по вопросам их систем владения и пользования землей (9,2);
- Юридическое признание и распределение прав и обязанностей в связи с владением и использованием земельными угодьями, в соответствии с действующими обязательствами, установленными в национальном и международном законодательстве, с должным учетом добровольных обязательств в рамках соответствующих региональных и международных инструментов (7.2);
- Обеспечение того, чтобы женщины и мужчины имели одинаковые права в вновь признанной системе прав владения и пользования землей, и принимать меры к тому, чтобы эти права были должным образом отражены в государственных реестрах (7,4);
- При возникновении споров необходимо поддерживать и уважать традиционные системы прав владения и пользования земельными угодьями в рамках общин, которые соответствуют их действующим обязательствам (9,11).

Мобильность

Мобильность, как указывалось в Разделе 1, остается одним из важнейших элементов систем пастбищного животноводства. Тем не менее, разработка нормативно-правовых актов, которые поддерживают пространственную и временную подвижность при использовании природных ресурсов, является важной проблемой в управлении пастбищами. Для поддержки мобильности выпаса скота, государство должно разработать соответствующие процедуры, с тем, чтобы:

- В случаях, когда применяются нормы обычного права, необходимо обеспечить, чтобы все права и обязанности традиционных общин были должным образом соблюдены, и чтобы их схемы владения и пользования землей были защищены;
- Гарантировать, что система отгонного выпаса скота остается важным элементом стратегии управления земельными ресурсами;
- Сохранить коридоры для перегона скота и связанную с ними инфраструктуру, в том числе водопой;
- Решать вопросы здоровья животных, чтобы не было препятствий при организации перегона скота, обращая особое внимание на эффективную борьбу с болезнями скота (эти меры могут приниматься конкретно в рамках законодательства по контролю заболеваний животных), чтобы свести к минимуму ограничения на перегон скота, имея в виду потенциальные риски ограничения мобильности и управления стадом с установлением ветеринарных кордонов.

Законодательство о тропах для перегона крупного рогатого скота в Испании

В Испании преобладают пастбища, которые расположены на всей территории страны и соединены сетью троп, которая существует с древних времен и называется Каньядас. Их общая протяженность составляет 120 тыс. км. Некоторая часть этих троп существует и в настоящее время, но многие были захвачены под другое пользование и уже закрыты. К концу 20 века перегон скота осуществлялся большей частью с использованием грузовиков и поездов. Вместе с тем, по имеющимся наблюдениям, это привело к снижению биологического разнообразия, а также к утрате доступа к критически важным производственным ресурсам: в систему Каньядас были включены пастбища и водопои, используя которые, овцы могли пастись здесь до трех месяцев в году.

В 1995 г. правительство приняло «Закон о тропах для перегона крупного рогатого скота» (*Vías Pecuarias*) (Ley 3/1995, от 23 марта 1995 г.), в котором четко была признана роль пешего отгонного животноводства в поддержании пастбищных ресурсов и устанавливалась правовая основа для управления сетью троп, используемых для перегона стад. В Законе зафиксированы административные полномочия в отношении скотопогонных троп, их классификации и демаркации, изложены правила изменения маршрутов, размещения стад и прав на их использование, определены совместимые и взаимодополняющие виды использования, а также виды нарушений и санкции. С момента вступления в силу этого закона наблюдался всплеск народной поддержки отгонному животноводству, возвращение к традиционной практике перегона скота и возрождение биологического разнообразия в горных районах в результате восстановления этой экологической взаимосвязи.

Ответственность за сохранение устойчивости пастбищных земель

Общины скотоводов-кочевников имеют различные обязанности по обеспечению устойчивости пастбищ. Эта ответственность проявляется не только в исполнении административных норм, принятых государственными учреждениями, но и в понимании того, какие негативные последствия могут иметь действия любого человека для экономической, социальной и экологической целостности пастбищных угодий.

Ключевая информация, которая может содействовать определению типа и степени ответственности (Dommen, 1998 г.), включает в себя:

- Информацию об имеющихся местных и традиционных знаниях;
- Решения, которые были приняты другими странами, а также положения и принципы, предусмотренные в рамках соответствующих международных документов;
- Стратегия использования пастбищных земель.

Правоприменительная практика

В правоприменительной практике могут использоваться различные подходы, которые обеспечивают исполнение закона на желательном уровне или в соответствии с определенными стандартами. В отношении земель, владение и пользование которыми регулируется нормами, определенными обычаями, или традиционными нормами, это должно предусматриваться в специальных положениях закона. Соответствие законодательным нормам может проявляться в

форме прямого обязательства или в виде предусмотренного стандартами поведения, либо посредством направления официального уведомления или приказа. В соответствующих нормативно-правовых актах могут быть установлены процедуры, обеспечивающие исполнение законодательства, либо определены конкретные виды деятельности, которые несовместимы с землепользованием и не приносят пользы пастбищам. Правоохранительная функция может включать в себя расследование нарушений закона, сбор доказательств, принятие мер по исправлению положения, конфискацию имущества и начало судебного преследования. В законодательстве, как правило, установлена сумма и диапазон денежного штрафа за правонарушения, а также порядок обжалования судебного решения (AECEN, 2015 г.; OECD, 2009 г.).

Компенсационные меры могут включать в себя гражданско-правовую ответственность. Основная цель гражданско-правовой ответственности состоит в требовании компенсации, которая должна восстановить равновесие, существовавшее до совершения правонарушения. Она имеет профилактический аспект, который заставляет граждан проявлять осторожность, чтобы не ставить под угрозу свою ответственность, а также карательный аспект, то есть наступление последствий для нарушителя закона. Любое лицо, чьи действия или бездействие, добровольно или без злого умысла, противозаконно или направленно против общественной нравственности, наносит ущерб другому лицу, обязано возместить причиненный ущерб. Ответственность может быть договорной или деликатной (когда нарушенное правило установлено законом). Установление ответственности состоит в том, чтобы устранить последствия ущерба, причиненного имуществу, привести имущество в то состояние, в котором оно пребывало до повреждения. По этим причинам штраф, в принципе, представляет собой компенсацию ущерба, а не наказание.

Доступ к правосудию

Государства должны устранять правовые, экономические и социальные препятствия, которые не допускают или ограничивают возможности доступа к правосудию. Это относится к действующим судебным и административным решениям и процедурам, имеющимся в отношении какого-либо лица (физического или юридического), которое пострадало или может пострадать в результате вреда, нанесенного окружающей среде. Термин «доступ к правосудию» включает в себя не только процедурное право предстать перед соответствующим судебным органом, но и материальное право на возмещение причиненного ущерба.

Во многих современных общинах коренных народов существуют двойная система правосудия. Одна система основана на установленной официальным правом парадигме справедливости, другая – основана на понятиях и воззрениях, принятых у коренных народов. Для многих традиционных обществ, закон и справедливость являются частью целого – того, что предписывает образ жизни. В действующем законодательстве, которое регулирует отношения землепользования, должны быть изложены процедуры для соответствующих сторон в судебном процессе. Эти процедуры должны определять (см. ACHPR, 2003):

- Доступ к соответствующей информации, касающейся нарушений законодательства, что определено положениями о свободном доступе к информации;
- Доступ к информации о землепользовании и землевладении;

- Порядок предоставления финансовой помощи для отдельных лиц и групп для принятия мер в рамках гражданского судопроизводства;
- Судебное преследование за нарушение законодательства о пастбищах.
- В некоторых случаях может быть целесообразным использовать приказ об общественных работах. Подобные приказы в некоторых странах иногда применяются в качестве альтернативы штрафу. Суть их состоит в проведении работ и выполнении задач, выполняемых на периодической основе в качестве вклада в общественные дела, часто связаны с характером правонарушения, которое совершило лицо, выполняющее приказ.

Порядок разрешения споров

В дополнение к административным, гражданским и уголовным процедурам, в соответствующих нормативно-правовых актах должны быть предусмотрены формальные процедуры разрешения споров в связи с доступом к пастбищам и другим землям (Markell, 2000). Внедрение эффективных и законных способов урегулирования споров между скотоводами-кочевниками и между ними, с одной стороны, и фермерами, с другой, является важным фактором в деле защиты законных прав владения и пользования пастбищами и одной из ключевых функций закона.

Конкуренция вокруг пастбищ может привести к возникновению споров по поводу прав владения и пользования ими. Споры могут происходить внутри традиционных семей скотоводов-кочевников или между семьями, а также между отдельными лицами или общинами и частными компаниями. Они могут включать в себя иски, предъявленные к государству, и могут возникать по ряду вопросов, таким как наследование, границы или сделки. Государства, через свои беспристрастные и компетентные судебные и административные органы, должны своевременно предоставить доступ к эффективным средствам разрешения споров по поводу прав владения и пользования землей, включая возможность использования альтернативных способов разрешения таких споров, и должны обеспечивать эффективные средства правовой защиты и право на оспаривание принятых решений. Государства должны также предоставлять механизмы для предотвращения возможных споров или разрешения споров на предварительном этапе с привлечением специализированных органов либо без таковых. Кроме того, на одной и той же территории могут одновременно существовать различные системы землевладения и землепользования, в том числе те, в которых права определены на основе законодательных норм и те, которые регулируют права землепользования и землевладения на основе традиционных норм и обычаев. Наряду с официальными судебными системами могут быть негосударственные системы для рассмотрения споров, в том числе традиционные системы и альтернативные механизмы разрешения споров.

Методы разрешения споров включают проведение переговоров, направление запросов, использование посредников и средств примирения, арбитража и судебного урегулирования. Государствам следует также рассмотреть вопрос о введении специальных судов, которые рассматривали бы исключительно споры по поводу использования пастбищ. В тех случаях, когда имеются обычные или иные устоявшиеся формы разрешения споров, они должны обеспечивать справедливые, надежные, доступные и недискриминационные способы оперативного разрешения споров по поводу прав владения и пользования землей. Посредничество может стать альтернативой судебным процедурам по разрешению споров.

Доступ к правосудию и содействие определению прав на землю коренных народов скотоводов-кочевников Мбороро в северо-западной провинции Камеруна

Национальное законодательство Камеруна, определяющее порядок использования пастбищ, включает принятую в 1972 г. Конституцию страны, которая предусматривает защиту национальных меньшинств и сохранение прав коренных народов в соответствии с законом. В то же время, для защиты пастбищ как общинной земли, которая не может находиться в собственности физического лица, был принят целый ряд нормативно-правовых актов, в том числе:

- Закон № 74-1-3 от 6 июля 1974 г., в котором устанавливаются правила владения и пользования землей, определены пастбищные территории, государственные земли, а также процедуры, регулирующие их отчуждение для общественных нужд;
- Постановление № 76-165 от 27 апреля 1976 г., в котором определены условия получения земельных сертификатов, сроки и условия, на которых происходит управление национальными землями, а также условия управления частной собственностью государства;

Постановление № 78/263 от 3 июля 1978 г., в котором устанавливаются сроки и условия для разрешения споров между фермерами и животноводами, предусматривается создание на местах Комиссий во главе с руководителем органов местного самоуправления, и определяется статус кочевников-скотоводов, которые практикуют традиционные методы выпаса скота (Nso Fon and Ndamba, 2008 г.).



Заключение

Заключение

Пастбищное животноводство представляет собой адаптацию хозяйственной деятельности к уникальным условиям пастбищных ландшафтов, и оно, в свою очередь, требует адаптации систем управления, владения и пользования пастбищами. Часто можно найти решение проблем, связанных с обеспечением прав пользования и владения пастбищами в нормах, установленных в национальном законодательстве, однако применение закона в этих условиях может потребовать новаторских подходов с тем, чтобы приспособить их к требованиям пастбищного животноводства. Это часто бывает трудно в условиях, когда государственная политика – официально и неофициально – направлена на то, чтобы перераспределить пастбищные угодья и передать другим пользователям или трансформировать пастбищное животноводство в другую систему землепользования.

Настоящее техническое руководство дает рекомендации относительно того, как укрепить систему управления землевладением и землепользованием в качестве платформы для развития устойчивого пастбищного животноводства, в целом, исходя из ситуации, когда государство поддерживает эту систему. Однако, этот документ также может быть использован неправительственными организациями в целях укрепления системы управления как части процесса формирования государственной и общественной поддержки пастбищному животноводству. Поэтому, в первом разделе представленного документа содержится обоснование важности пастбищного животноводства и признается, что представление неверных сведений о пастбищном животноводстве и об экологическом состоянии пастбищ часто используется для того, чтобы отстаивать необходимость изменений в области землепользования и прав собственности на землю.

Оптимисты могут черпать вдохновение из медленного, но неуклонного продвижения в сторону пастбищного животноводства, происходящего во всем мире. Этот прогресс стал возможным, помимо всего прочего, благодаря достижениям в науке по экологии пастбищ и признания того, что противодействие пастбищному животноводству часто было связано с нарушением фундаментальных прав человека, а также благодаря более широкому участию скотоводов – мужчин и женщин в общественных процессах. Настоящее техническое руководство по управлению пастбищами является своевременным, поскольку в настоящее время существует больше, чем, когда бы то

ни было, возможностей для поддержки скотоводов-кочевников и сформированных ими органов общественного управления в укреплении их прав на землю и ресурсы.

Пессимисты будут указывать на продолжающийся процесс социальной изоляции скотоводов-кочевников во многих странах, и на тот факт, что экологические пастбищные зоны по-прежнему страдают от засухи, конфликтов и других кризисных ситуаций. Они будут продолжать ставить под сомнение жизнеспособность пастбищного животноводства, как системы землевладения и землепользования. В то же время, очевидно, что в большинстве случаев пастбищных экосистем ни одна другая система землепользования не может заменить пастбищного животноводства в значительных масштабах. Результатом пессимизма как раз является то, что отдельные участки пастбищ изымаются из оборота, что делает скотоводов-кочевников беднее, более уязвимыми к засухе и заставляет их действовать в состоянии усиливающейся конкуренции за оставшиеся ресурсы. Укрепление системы управления владением и использованием ресурсами – это тот путь, идя по которому можно преодолеть этот порочный круг социальной изоляции скотоводов-кочевников. Наградой будет снижение уязвимости, сокращение нищеты и числа конфликтов.

Решения, представленные в данном техническом руководстве, имеют общий характер и предназначены для глобальной аудитории. Настоятельно рекомендуется использовать это руководство в качестве основы для разработки, соответствующих местным условиям, советов для скотоводов-кочевников с тем, чтобы помочь им сохранить за ними пастбищные угодья в соответствии с правовыми, политическими и социальными условиями, в которых они живут. В то же время, рекомендуется поддерживать глобальный диалог, касающийся регулирования отношений владения и пользования пастбищами с тем, чтобы поддерживать солидарность между полмиллиарда скотоводов-кочевников в мире. Этот диалог будет помогать вдохновлять на принятие дальнейших мер по укреплению управления пастбищных земель, которые составляют один из самых излюбленных и ценных ландшафтов в мире.



**Список
использованной
литературы**

При подготовке Методических рекомендаций были использованы следующие информационные ресурсы, которые имеются в свободном доступе в режиме онлайн

.....
Communal tenure and the governance of common property in Asia by Kirsten Ewers Andersen, 2011. <http://www.fao.org/docrep/014/am658e/am658e00.pdf>

Global review of the economics of pastoralism by Richard Hatfield and Jonathan Davies, 2007. https://cmsdata.iucn.org/downloads/global_review_ofthe_economicsof_pastoralism_en.pdf

Homing in on the range: enabling investments for sustainable land management by Jonathan Davies, Claire Ogali, Peter Laban and Graciela Metternicht, 2015. http://cmsdata.iucn.org/downloads/technical_brief___investing_in_slm_2.pdf

Pastoralism and mobility in drylands by the Global Drylands Imperative, 2003. http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/environment-energy/sustainable_land_management/challenge-paper-pastoralism-and-mobility-in-the-drylands.html

Governance of rangelands: collective action for sustainable pastoralism by Pedro Herrera, Jonathan Davies and Pablo Manzano Baena, 2014. http://cmsdata.iucn.org/downloads/governance_book.pdf

Supporting sustainable pastoral livelihoods – a global perspective on minimum standards and good practices by the International Union for Conservation of Nature (IUCN), 2011. http://cmsdata.iucn.org/downloads/manual_for_min_standards_low_resolution_may_2012.pdf

The land we graze: a synthesis of case studies about how pastoralists' organizations defend their land rights by the World Initiative for Sustainable Pastoralism (WISP), 2011. https://cmsdata.iucn.org/downloads/land_rights_publication_english_web.pdf

Pastoralism and the green economy: a natural nexus? by Daniel McGahey, Jonathan Davies, Niklas Hagelberg and Razingrim Ouedraogo for the International Union for Conservation of Nature (IUCN) and United Nations Environment Programme (UNEP), 2014. http://cmsdata.iucn.org/downloads/wisp_green_economy_book.pdf

Список использованной литературы

- ACHPR (African (Banjul) Charter on Human and People's Rights).** 1986 (available at http://www.achpr.org/files/instruments/achpr/banjul_charter.pdf).
- ACHPR.** 2003. *Protocol to the African charter on human and peoples' rights on the establishment of the African court on human and peoples' rights* (available at <http://www.achpr.org/instruments/court-establishment/>).
- Adger, W.N., Pulhin, J., Barnett, J., Dabelko, G.D., Hovelsrud, G.K., Levy, M., Oswald Spring, U. & Vogel, C.H.** 2014. Human security. In C.B. Field, V.R. Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, M.D. Mastrandrea, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K. L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea & L.L. White, eds. *Climate change 2014: impacts, adaptation, and vulnerability*. Cambridge and New York, Cambridge University Press.
- AECEN (Asian Environmental Compliance and Enforcement Network).** 2015 (available at <http://www.aecen.org/>).
- Agrawal, A.** 2008. *The role of local institutions in adaptation to climate change*. Ann Arbor (available at <http://data.globalchange.gov/report/ifri-workingpaper-w08i-3-2008>).
- Aijazi, O., Mohamed-Katerere, J.C. & Crawhall, N.** 2014. *Rights mapping. conflict-sensitive adaptation: use human rights to build social and environmental resilience*. Brief 6. Indigenous People of Africa Co-ordinating Committee and IUCN Commission on Environmental, Economic and Social Policy.
- Alden-Wily, L.** 2012. *Rights to resources in crisis: reviewing the fate of customary tenure in Africa*. Brief 1. Vol. 1 (available at <http://rightsandresources.org/wp-content/exported-pdf/rightstoresourcesincrisiscompiledenglish.pdf>).
- Allen, V.G., Batello, C., Berretta, E.J., Hodgson, J., Kothmann, M., Li, X., Mclvor, J., Milne, J. Morris, C., Peeters, A., Sanderson, M. & The Forage and Grazing Terminology Committee.** 2011. An international terminology for grazing lands and grazing animals. *Grass and Forage Science*, 66(1): 2–28.
- Andersen, K.E.** 2011. *Communal tenure and the governance of common property in Asia*. Rome, FAO (available at <http://www.fao.org/docrep/014/am658e/am658e00.pdf>).
- Archambault, C.** 2014. Young perspectives on pastoral rangeland privatization: intimate exclusions at the intersection of youth identities. *European Journal of Development Research*, 26(2): 204–18.
- Baival, B. & María E. Fernández-Giménez, M.E.** 2012. Meaningful learning for resilience-building among mongolian pastoralists. *Nomadic Peoples*, 16(2): 53–77.
- Banks, T.J.** 2001. *Grassland tenure in China: an economic analysis*. Berlin.
- Barrow, E.G.C.** 1990. *Usufruct rights to trees: the role of Ekwar in Dryland Central Turkana, Kenya*. *Human Ecology*, 18(2): 163–76.

- Behnke, R. & Freudenberger, M.** 2013. *Pastoral land rights and resource governance, overview and recommendations for managing conflicts and strengthening pastoralists' rights* (available at http://www.usaidlandtenure.net/sites/default/files/USAID_Land_Tenure_Pastoral_Land_Rights_and_Resource_Governance_Brief_0.pdf).
- Benvenisti, E.** 2002. Transnational institutions for transboundary ecosystem management: defining the tasks and the constraints. In: *Sharing transboundary resources: international law and optimal resource use*, pp. 101–130. Cambridge, Cambridge University Press.
- Blair, B., Lovcraft, A.L. & Kofinas, G.P.** 2014. Meeting institutional criteria for social resilience: a nested risk system model. *Ecology and Society*, 19(4).
- Blay, S.R., Piotrowicz, R. & Tsamenyi, B.** eds. 2005. *Public international law: an Australian perspective*. Oxford, Oxford University Press.
- Bosselmann, K., Engel, R. & Taylor, P.** 2008. *Governance for sustainability – issues, challenges, successes*. Gland (available at http://cmsdata.iucn.org/downloads/eplp_70_governance_for_sustainability.pdf).
- Boutaleb, A. & Firmian, I.** 2014. Community governance of natural resources and rangelands: the case of the eastern highlands of Morocco. In P. Herrera, J. Davies & P. Manzano Baena, eds. *The governance of rangelands: collective action for sustainable pastoralism*, pp. 94–107. London, Routledge.
- Brown, J.** 2014. Evaluating participatory initiatives in South Africa: not just processes but outcomes too. *SAGE Open*, 4(2).
- Corrigan, C. & Hay-Edie, T.** 2013. A toolkit to support conservation by indigenous peoples and local communities: building capacity and sharing knowledge for indigenous peoples' and community conserved territories and areas (ICCAs). Cambridge, United Nations Environment Programme (UNEP) (available at http://www.unep.org/dewa/portals/67/pdf/ICCA_toolkit.pdf).
- Cotula, L. & Cissé, S.** 2006. Changes in 'customary' resource tenure systems in the inner Niger Delta, Mali. *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 38(52): 1–29.
- Crawhall, N.** 2014. Indigenous knowledge in adaptation: conflict prevention and resilience-building. Brief 10. *Conflict-sensitive adaptation: use human rights to build social and environmental resilience* (available at http://cmsdata.iucn.org/downloads/tecs_csa_10_indigenous_knowledge_in_adaptation_crawhall.pdf).
- CSIRO (Commonwealth Scientific and Industrial Research Organisation).** 2013. *Land tenure in Northern Australia: opportunities and challenges for investment* (available at <http://industry.gov.au/ONA/Documents/land-tenure-20130717.pdf>).
- Davies, J. & Hatfield, R.** 2007. The economics of mobile pastoralism: a global summary. *Nomadic Peoples*, 11(1): 91–116.
- Davies, J. & Nori, M.** 2008. Managing and mitigating climate change through pastoralism. Climate change, energy change and conservation. *Policy Matters*, 16 (available at http://cmsdata.iucn.org/downloads/policy_matters_16.pdf).

- Davies, J., Ogali, C., Laban, P. & Metternicht, G.** 2015. Homing in on the range: enabling investments for sustainable land management. Nairobi, IUCN (available at http://cmsdata.iucn.org/downloads/technical_brief___investing_in_slm_2.pdf).
- de Jode, H.** 2014. The green quarter: a decade of progress across the world in sustainable pastoralism. Nairobi, IUCN (available at <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2014-047.pdf>).
- de Sadeleer, N.** 2002. *Environmental principles – from political slogans to legal rules*. Oxford Oxford University Press.
- Dirks, K.T., Lewicki, R.J. & Zaheer, A.** 2009. Repairing relationships within and between organizations: building a conceptual foundation. *The Academy of Management Review* 34(1): 68–84.
- Dominguez, P.** 2014. Urrrent situation and future perspectives for the governance of agro-pastoral resources in the ait ikis transhumants of the High Atlas (Moroooco) In P. Herrera, J. Davies and P. Manzano, eds. *The governance of rangelands: collective action for sustainable pastoralism*, pp. 126–44. London, Routledge.
- Dommen, C.** 1998. Claiming environmental rights: some possibilities offered by the United Nations' human rights mechanisms. *The Georgetown International Environmental Law Review*, 11(1).
- Dong, S.** 2007. Pastoralist organisation for resource rights in Nepal. Nairobi.
- Dong, S., Wen., L., Liu, S., Zhang, X., Lassoie, J.P., Yi, S., Li, X., Li, J. & Li, Y.** 2011. Vulnerability of worldwide pastoralism to global changes and interdisciplinary strategies for sustainable pastoralism. *Ecology and Society*, 16(2): 10 (available at <http://www.ecologyandsociety.org/vol16/iss2/art10/>).
- Dressler, W., Büscher, B., Schoon, M., Brockington, D., Hayes, T., Kull, C., McCarthy, J. & Shrestha, K.** 2010. From hope to crisis and back again? a critical history of the global CBNRM narrative. *Environmental Conservation: An International Journal of Environmental Science*, 37(1): 5–15 (available at <http://repub.eur.nl/pub/21316/>).
- ECOWAS (Economic Community of West African States).** 1998. *Regulation of the transboundary transhumance between the states members of ECOWAS*.
- FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations).** 2002. *Land degradation assessment in drylands – LADA project*. Rome.
- FAO.** 2005. *Participatory and negotiated territorial development (PTND)*. Rome (available at <http://www.fao.org/3/a-ak228e.pdf>).
- FAO.** 2006. *Fire Management: voluntary guidelines. principles and strategic actions*. Rome (available at <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/009/j9255e/j9255e00.pdf>).
- FAO.** 2013. *Summary of the FAO policy on gender equality: attaining food security goals in agriculture and rural development*. Rome (available at <http://www.fao.org/docrep/019/i3578e/i3578e.pdf>).

- FAO.** 2016. *Responsible governance of tenure and the law. A guide for lawyers and other legal service providers*. Rome (available at <http://www.fao.org/3/a-i5449e.pdf>).
- FAO.** forthcoming. *Governing tenure rights to commons*. Rome.
- FAO, IFAD (International Fund for Agricultural Development) and WFP (World Food Programme).** 2014. *The state of food insecurity in the world: strengthening the enabling environment for food security and nutrition*. Rome (available at <http://www.fao.org/3/a-i4030e.pdf>).
- Flintan, F.** 2008. *Pastoral women's empowerment*. Nairobi (available at http://cmsdata.iucn.org/downloads/gender_format.pdf).
- Folke, C.** 2006. Resilience: the emergence of a perspective for social–ecological systems analyses. *Global Environmental Change*, 16(3): 253–67.
- Fundacion Biodiversidad.** 2015. Fichero de actividades de custodia del territorio. Ed plataforma de custodia del territorio. Spain (available at <http://custodia-territorio.es/fichero-de-actividades-de-custodia>).
- Gillespie, A.** 1997. *International environmental law, policy and ethics*. Oxford, Clarendon Press.
- Global Drylands Imperative.** 2003. *Pastoralism and mobility in drylands* (available at http://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc226584/m2/1/high_res_d/Pastoralism.pdf).
- Government of Australia.** 1989. *South Australia pastoral land management and conservation act 1989* (available at http://www5.austlii.edu.au/au/legis/sa/consol_act/plmaca1989384/).
- Haddad, F.** 2014. Rangeland resource governance - Jordan. In P. Herrera, J. Davies & P. Manzano Baena, eds. *The governance of rangelands: collective action for sustainable pastoralism*, pp. 45–61. London, Routledge.
- Hannam, I.** 2012. International perspectives on legislation and administrative reforms as an aid to better land stewardship. In V. Squires, ed. *Rangeland stewardship in Central Asia, balancing improved livelihoods, biodiversity conservation and land protection*, pp. 407–29. London, Springer.
- Hannam, I.** 2000. Policy and law for rangeland conservation. In O. Arnalds & S. Archer, ed. *Rangeland desertification*, pp. 174–76. London, Kluwer Academic Publishers.
- Hannam, I.** 2014. Legal and policy aspects of rangeland Management – Mongolia. In P. Herrera, J. Davies & P. Manzano Baena, eds. *The governance of rangelands: collective action for sustainable pastoralism* *The governance of rangelands: collective action for sustainable pastoralism*, pp. 156–67. London, Routledge.
- Hannam, I., & Boer, B.** 2004. Drafting legislation for sustainable soils: a guide. Gland (available at <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/EPLP-052.pdf>).
- Hardin, G.** 1968. The tragedy of the commons. *Science* 162(3859): 1243–48. doi:10.1126/science.162.3859.1243.

- Herrera, P.** 2014. Searching for extensive livestock governance in inland Northwestern Spain: achievements from two case studies in Castile-León. In P. Herrera, J. Davies & P. Manzano Baena, eds. *The governance of rangelands: collective action for sustainable pastoralism*, pp. 191–213. London, Routledge.
- Herrera, P., Davies, J. & Manzano Baena, P.** 2014. *The governance of rangelands: collective action for sustainable pastoralism*. London, Routledge.
- HLPE (High Level Panel of Experts).** 2013. Investing in smallholder agriculture for food security. High Level Panel of Experts (available at http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE_Reports/HLPE-Report-6_Investing_in_smallholder_agriculture.pdf).
- Hua, L., Yang, S., Squires, V. & Wang, G.** 2015. An alternative rangeland management strategy in an agro-pastoral area in Western China. *Rangeland Ecology & Management*, 68(2): 109–18.
- Huntsinger, L., Sayre, N.F. & Macaulay, L.** 2014. Ranchers, land tenure, and grass-roots governance: maintaining pastoralist use of rangelands in the U.S. in three different settings. In P. Herrera, J. Davies and P. Manzano Baeno, eds. *Governance of rangelands: collective action for sustainable pastoralism*. London, Routledge.
- IFAD (International Fund for Agricultural Development).** 2006. *Republic of Niger: country strategic opportunities paper*. Rome (available at http://www.ifad.org/operations/policy/cosop/niger_e.pdf).
- ITPGRFA (International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture).** 2009. International treaty on plant genetic resources for food and agriculture (available at <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/i0510e/i0510e.pdf>).
- IUCN (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources).** 2007. *Pastoralist's species and ecosystems knowledge as the basis for land management*. Nairobi (available at http://cmsdata.iucn.org/downloads/pastoralist_species_and_ecosystem_knowledge_for_land_management.pdf).
- IUCN.** 2008a. *Forgotten services, diminished goods: understanding the agroecosystem of pastoralism* (available at http://cmsdata.iucn.org/downloads/forgotten_services__diminished_goods_understanding_the_agroecosysem_of_pastoralism.pdf).
- IUCN.** 2008b. *Policies that work for pastoral environments*. Nairobi (available at https://cmsdata.iucn.org/downloads/goa_uicn_wisp_policies_and_pastoral_environments_en.pdf).
- IUCN.** 2011a. *Supporting sustainable pastoral livelihoods - a global perspective on minimum standards and good practices*. Nairobi (available at http://cmsdata.iucn.org/downloads/manual_for_min_standards_low_resolution_may_2012.pdf).
- IUCN.** 2011b. *The land we graze: a synthesis of case studies about how pastoralists' organizations defend their land rights*. Nairobi (available at https://cmsdata.iucn.org/downloads/land_rights_publication_english_web.pdf).
- Kenyan Law Reports.** 2010. *The Constitution of Kenya*. Nairobi (available at http://www.kenyaembassy.com/pdfs/The_Constitution_of_Kenya.pdf).

- Kitchell, E., Turner, M.D. & McPeak, J.G.** 2014. Mapping of pastoral corridors: practices and politics in Eastern Senegal. *Pastoralism: Research, Policy and Practice*, 4(1): 17.
- Kok, A., Lotze, W. & van Jaarsveld, S.** 2009. Natural resources, the environment and conflicts.
- Layne Coppock, D.** 1994. *The Borana Plateau of Southern Ethiopia: synthesis of pastoral research, development and change, 1980-91*. Addis Ababa.
- Leake, J.** 2012. Conclusions and a way forward. In V. Squires, ed. *Rangeland stewardship in central asia, balancing improved livelihoods, biodiversity conservation and land protection*, p. 442. London, Springer.
- Lebel, L., Wattana, S. & P. Talerngsri, P.** 2015. Assessments of ecosystem services and human well-being in thailand build and create demand for coproductive capacity. *Ecology and Society* 20(1): 12.
- Leslie, P., & McCabe, J.T.** 2013. Response diversity and resilience in social-ecological systems. *Current Anthropology*, 54(2): 114–43 (available at <http://www.pubmedcentral.nih.gov/articlerender.fcgi?artid=4028135&tool=pmcentrez&rendertype=abstract>).
- Licht, A.N., Goldschmidt, C. & Schwartz, S.H.** 2007. Culture rules: the foundations of the rule of law and other norms of governance. *Journal of Comparative Economics*, 35(4): 659–88 (available at <http://econpapers.repec.org/RePEc:eee:jcecon:v:35:y:2007:i:4:p:659-688>).
- Lund, C.** 2006. Twilight institutions: public authority and local politics in Africa. *Development and Change*, 37(4): 685–705.
- Maggio, G.F.** 1997. Recognizing the vital role of local communities in international legal instruments for conserving biodiversity. *UCLA Journal of Environmental Law and Policy*, 16(1): 170–226 (available at <http://escholarship.org/uc/item/4js9c4hx>).
- Markell, D. L.** 2000. The role of deterrence-based enforcement in a 'reinvented' state/federal relationship: the divide between theory and reality (available at <http://papers.ssrn.com/abstract=1547897>).
- McCarthy, N., Swallow, B., Kirk, M. & Hazell, P.** 2000. Property rights, risk, and livestock development in Africa. In: *Property rights, risk, and livestock development in Africa*. Washington DC, International Food Policy Research Institute (available at http://cmsdata.iucn.org/downloads/tecs_csa_10_indigenous_knowledge_in_adaptation_crawhall.pdf).
- McGahey, D., Davies, J., Hagelberg, N. & Ouedraogo, R.** 2014. *Pastoralism and the green economy: a natural nexus?* Nairobi, IUCN and UNEP (available at http://cmsdata.iucn.org/downloads/wisp_green_economy_book.pdf).
- Moreno, G. & Pulido, F.J.** 2009. The functioning, management and persistence of Dehesas. In A. Rigueiro Rodriguez, J. McAdam & M.R. Mosquera-Losada, eds. *Agroforestry in Europe, current status and future prospects*. Advances in agroforestry, pp. 127–60. Heidelberg, Springer.
- Moritz, M., Bebisse, C.L., Drent, A.K., Kari, S., Arabi, M. & Scholte, P.** 2014. Rangeland governance in an open system: protecting transhumance corridors in the Far North Province of Cameroon. In edited P. Herrera, J. Davies & P. Manzano Baena, eds. *The governance of rangelands: collective action for sustainable pastoralism*, 168–80. London, Routledge.

- Mortimore, M., Anderson, S., Cotula, L., Davies, J., Facer, K., Hesse, C., Morton, J., Nyangena, W., Skinner, J. & Wolfangel, C.** 2009. Dryland opportunities: a new paradigm for people, ecosystems and development. Nairobi (available at <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/2009-033.pdf>).
- Mussa, M.** 2004. A comparative study of pastoralist parliamentary groups: case study on the pastoral affairs standing committee of Ethiopia. Addis Ababa (available at <http://www.nri.org/projects/pastoralism/ethiopiafinal.pdf>).
- New South Wales.** 1991. *Protection of the Environment Administration Act*. New South Wales, Australia (available at <http://www.legislation.nsw.gov.au/fullhtml/inforce/act+60+1991+FIRST+0+N>).
- New South Wales.** 2003. *Natural Resources Commission Act 2003 No 102* (available at <http://www.legislation.nsw.gov.au/fullhtml/inforce/act+102+2003+FIRST+0+N>).
- Niamir-Fuller, M.** 1999. *Managing mobility in African rangelands: the legitimization of transhumance*. London, Intermediate Technology Publications.
- Northern Territory.** 1983. *Community Welfare Act*. Australia. <http://www.findandconnect.gov.au/ref/nt/biogs/YE00044b.htm>.
- Nso Fon, R. & Ndamba, M.** 2008. *Mboscuda's access to justice and promotion of land rights for the Mbororos of the North West of Cameroon*. In: *Governing shared resources: connecting local experience to global challenges, the twelfth biennial conference of the international association for the study of commons*. Cheltenham, England, Indiana University (available at <http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/handle/10535/1986>).
- Oba, G.** 2012. Harnessing pastoralists' indigenous knowledge for rangeland management: three African case studies. *Pastoralism: research, policy and practice*, 2(1): 1.
- O'Connell, M. E.** 2015. Enforcement and the success of international environmental law (available at http://www.researchgate.net/publication/254620399_Enforcement_and_the_Success_of_International_Environmental_Law).
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development).** 2009. *Ensuring environmental compliance trends and good practices* (available at <http://www.oecd.org/environment/ensuring-environmental-compliance-9789264059597-en.htm>).
- OHCHR (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights).** 2011. *UN guiding principles on business and human rights, implementing the United Nations 'Protect, Respect and Remedy' framework*. New York and Geneva (available at http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf).
- Okello, A.L., Majekodunmi, A.O., Malala, A., Welburn, S.C. & Smith, J.** 2014. Identifying motivators for state-pastoralist dialogue: exploring the relationships between livestock services, self-organisation and conflict in Nigeria's pastoralist Fulani. *Pastoralism: Research, Policy and Practice*, 4(1): 12.
- Ostrom, E., Gardner, R. & Walker, J.** 1994. *Rules, games, and common pool resources*. Ann Arbor, University of Michigan Press.

- Poteete, A. R.** 2012. Levels, scales, linkages, and other 'multiples' affecting natural resources. *International Journal of the Commons*, 6(2): 134–50 (available at <http://www.thecommonsjournal.org/index.php/ijc/article/view/URN%3ANBN%3ANL%3AUI%3A10-1-113800/269>).
- Prieur, M. & Garver, G.** 2012. Non-regression in environmental protection: a new tool for implementing the Rio Principles. In: *Future perfect, Rio+20 United Nations Conference on Sustainable Development*, 30. Tudor Rose, United Nations.
- Quiroga Mendiola, M.** 2011. Lluève Sobre Mojado...trashumancia conceptual frente al pastoralismo Alto Andino. M. Mazanal & M. Ponce, eds. *La Desigualdad ¿del Desarrollo? Controversias Y Disyuntivas En El Desarrollo Rural Del Norte Argentino* (available at <http://inta.gob.ar/documentos/llueve-sobre-mojado...trashumancia-conceptual-frente-al-pastoralismo-alto-andino>).
- Randall, S.** 2015. Where have all the nomads gone? Fifty years of statistical and demographic invisibilities of African mobile pastoralists. *Pastoralism*, 5(1): 22.
- Ratner, B.D., Meinzen-Dick, R., May, C. & Haglund, E.** 2013. Resource conflict, collective action, and resilience: an analytical framework. *International Journal of the Commons* (available at <http://www.thecommonsjournal.org/index.php/ijc/article/view/URN%3ANBN%3ANL%3AUI%3A10-1-114411/314>).
- Ravera, F., Tarrason, D. & Simelton, E.** 2011. Envisioning adaptive strategies to change: participatory scenarios for agropastoral semiarid systems in Nicaragua. *Ecology and Society*, 16(1): 20 (available at <http://www.ecologyandsociety.org/vol16/iss1/art20/>).
- Reid, R.S., Fernández-Giménez, M.E. & Galvin, K.A.** 2014. Dynamics and resilience of rangelands and pastoral peoples around the globe. *Annual Review of Environment and Resources*, 39(1): 217–42.
- Ribot, J.C. & Peluso, N.L.** 2009. A theory of access*. *Rural Sociology*, 68(2): 153–81.
- Rural Industries Research & Development Corporation (RIRDC).** 2014. *Managing indigenous pastoral lands, module 3 land information* (available at <https://rirdc.infoservices.com.au/items/14-019>).
- Risvoll, C., Fedreheim, G.E., Sandberg, A. & BurnSilver, S.** 2014. Does pastoralists' participation in the management of national parks in Northern Norway contribute to adaptive governance? *Ecology and Society*, 19(2): art71.
- Roba, G.** 2014. **Strengthening communal governance of rangeland in Northern Kenya.** In P. Herrera, J. Davies & P. Manzano Baena, eds. *The governance of rangelands: collective action for sustainable pastoralism*, p. 10. London, Routledge.
- Ross, A., Sherman, K., Snodgrass, J., Delcore, H. & Sherman, R.** 2011. *Indigenous peoples and the collaborative stewardship of nature*. Walnut Creek, California, Left Coast Press.
- Sands, P.** 2003. *Principles of international environmental law*. Cambridge, Cambridge University Press.

- Sattout, E.** 2014. Rangeland management in Lebanon: cases from Northern Lebanon and Bekaa. In P. Herrera, J. Davies, P. Manzano Beana, eds. *The governance of rangelands: collective action for sustainable pastoralism*, pp. 145–55. London, Routledge.
- Schareika, N.** 2003. Know to move, move to know: ecological knowledge and herd movement strategies among the Wodaabe of Southeastern Niger. Rome (available at <http://catalogue.nla.gov.au/Record/3123266>).
- Scharpf, F.W.** 1988. The joint decision trap: lessons from German federalism and European integration. *Public Administration*, 66(3): 239–78.
- Schillhorn van Veen, T.W.** 1995. *The Kyrgyz sheep herders at the crossroads*. London, Overseas Development Institute (ODI) (available at <http://www.odi.org/publications/4473-kyrgyz-sheep-pastoral-wool>).
- Schulz, A.** 2007. Creating a legal framework for good transboundary water governance in the Zambezi and Incomati River Basins. *Georgetown International Environmental Law Review*, 19(2): 117–83.
- Scoones, I.** 1995. *Living with uncertainty: new directions in pastoral development in Africa*. London, Intermediate Technology Publications Ltd.
- Sen, A.** 1999. *Development as freedom*. Oxford, Oxford University Press.
- Spear, T. & Waller, R.** 1993. *Being Maasai: ethnicity and identity in East Africa*. London, James Currey.
- Stec, S., Casey-Lefkowitz, S. & Jendroska, J.** 2000. *The Aarhus Convention, securing citizen's rights, through access to information, public participation and access to justice for a healthy environment, an implementation guide*. New York.
- Stern, M.J. & Baird, T.D.** 2015. Trust ecology and the resilience of natural resource management institutions. *Ecology and Society*, 20(2): 14.
- Stern, M.J. & Coleman, K.J.** 2014. The multidimensionality of trust: applications in collaborative natural resource management. *Society & Natural Resources*, 28(2): 117–32.
- Stern, T., Townsend, A., Rauch, F. & Schuster, A.** 2014. *Action research, innovation and change: international perspectives across disciplines*. London, Routledge.
- Tompkins, E. L. & Hurlston, L.A.** 2011. Public-private partnerships in the provision of environmental governance: a case of disaster management. In E. Boyd & C. Folke, eds. *Adapting institutions: governance, complexity and socialecological resilience*, pp. 171–90. Cambridge, Cambridge University Press.
- Tsebelis, G.** 1995. Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism. *British Journal of Political Science* 25(3): 289–325 (available at http://www.jstor.org/stable/194257?seq=1##page_scan_tab_contents).
- Ulvevadet, B. & Hausner, V.H.** 2011. Incentives and regulations to reconcile conservation and development: thirty years of governance of the Sami pastoral ecosystem in Finnmark, Norway. *Journal of Environmental Management*, 92(10): 2794–2802.

- UNCLOS (United Nations Convention of the Law of the Sea).** 1982 (available at http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf).
- UNDP (United Nations Development Programme).** 2003. *Pastoralism and mobility in the drylands*.
- UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization).** 1997. Declaration on the responsibilities of the present generations towards future generations. 12 November 1997 (available at http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13178&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html).
- United Nations.** 1992. *Report on the United Nations conference on environment and development, Rio Declaration on environment and development* (available at <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>).
- Upton, C.** 2009. 'Custom' and contestation: land reform in post-socialist Mongolia. *World Development*, 37(8): 1400–1410.
- Van Kerkhoff, L.E. & Lebel, L.** 2015. *Coproductive capacities: rethinking science-governance relations in a diverse world*. *Ecology and Society*, 20(1): 14.
- Westerberg, V. & Myint, M.** 2014. *An economic valuation of a large - scale rangeland restoration project through the Hima system in Jordan*. Nairobi (available at http://cmsdata.iucn.org/downloads/eld_iucn_case_study_jordan__web_.pdf).
- WHC (World Heritage Convention).** 2012. *Operational guidelines for the implementation of the World Heritage Convention, United Nations educational, scientific and cultural organisation, intergovernmental committee for the protection of the world cultural and natural heritage* (available at <http://whc.unesco.org/archive/opguide12-en.pdf>).
- Zakara, G. & Abarchi, H.** 2007. *Assessment of the impacts of pastoral policies in Niger: Niger's experience in terms of national legislation enforcement for pastoralists' mobility and cattle circulation rights*. Nairobi (available at http://cmsdata.iucn.org/downloads/niger_policy_study_report.pdf).
- Zoomers, A.** 2010. Globalisation and the foreignisation of space: seven processes driving the current global land grab. *Journal of Peasant Studies*, 37(2): 429–47.

Governance of tenure **technical guides**

- FAO.** 2013. *Governing land for women and men: a technical guide to support the achievement of responsible gender-equitable governance of land tenure.* Governance of tenure technical guide No. 1. Rome.
- FAO.** 2013. *Improving governance of forest tenure: a practical guide.* Governance of tenure technical guide No. 2. Rome.
- FAO.** 2014. *Respecting free, prior and informed consent: practical guidance for governments, companies, NGOs, indigenous peoples and local communities in relation to land acquisition.* Governance of tenure technical guide No. 3. Rome.
- FAO.** 2015. *Safeguarding land tenure rights in the context of agricultural investment: a technical guide on safeguarding land tenure rights in line with the Voluntary Guidelines for the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security, for government authorities involved in the promotion, approval and monitoring of agricultural investments.* Governance of tenure technical guide No. 4. Rome.
- FAO.** 2016. *Responsible governance of tenure and the law: a guide for lawyers and other legal service providers.* Governance of tenure technical guide No. 5. Rome.
- FAO.** 2016. *Responsible governance of tenure: a technical guide for investors.* Governance of tenure technical guide No. 7. Rome.
- FAO.** 2016. *Governing Tenure Rights to Commons: A guide to support the implementation of the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security.* Governance of tenure technical guide No. 8. Rome.
- FAO.** 2017. *Creating a system to record tenure rights and first registration.* Governance of tenure technical guide No. 9. Rome.
- FAO.** 2017. *Improving ways to record tenure rights.* Governance of tenure technical guide No. 10. Rome.
- ФАО.** 2018. *Совершенствование системы регулирования пастбищных земель. Реализация «Добровольных руководящих принципов ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте Национальной продовольственной безопасности».* Регулирование вопросов владения и пользования техническое руководство № 6. Рим.

Добровольные руководящие принципы ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте Национальной продовольственной безопасности» (Руководящие принципы) однозначно обозначают скотоводов-кочевников как пользователей «Руководящих принципов», так и целевой группой по построению и усилению потенциала. Несмотря на историческое социальное обособление, которое зачастую продолжается и в настоящее время, данное техническое руководство было разработано в ответ на появляющиеся возможности по оказанию поддержки скотоводам-кочевникам и усилению их прав на землю и ресурсы. Неотъемлемые компоненты устойчивого кочевого скотоводства, такие как защищенные традиционные права, мобильность и эффективное участие общин в процессах принятия решений, связаны с той ролью, которую скотоводы-кочевники играют в устойчивом управлении природными ресурсами. В некоторых странах уже имеются правовые

основы и законодательство относительно устойчивого и добросовестного управления пастбищными землями, но в быстро меняющейся среде с возрастающими проблемами, такими как рост населения, деградация земельных ресурсов, изменение климата, усиливающаяся уязвимость, приватизация земли и сокращение ресурсов, необходимость усиления ответственного регулирования вопросов владения и пользования пастбищными землями никогда не была настолько неотложной. Настоятельно рекомендуется использовать данное техническое руководство в качестве основы для разработки более специфичных для отдельных местностей рекомендаций для скотоводов-кочевников, чтобы помочь им защитить их земли в соответствии с юридическими, политическими и социальными условиями в которых они проживают. Необходимо поощрять продолжение глобального обсуждения добросовестного регулирования вопросов владения и пользования пастбищными землями для построения солидарности между полумиллиарда скотоводов-кочевников мира.



ISBN 978-92-5-130534-8



9 789251 305348

I5771RU/1/05.18