

# УПРАВЛЕНИЕ ЛЕСАМИ И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЛЕСНЫХ РЕСУРСОВ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ: ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ



Асыл Унделанд  
Октябрь 2011

Это исследование финансировалось Программой по лесам (PROFOR), которое является партнерством многих доноров и управляется группой во Всемирном Банке. Получите больше информации на сайте: [www.profor.info](http://www.profor.info)

## СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

Айылный аймак (АА)	Сельский административно-территориальный округ
Айыл кенеш (АК)	Представительный орган местного самоуправления айылного аймака
Айыл окмоту (АО)	Исполнительный орган местного самоуправления айылного аймака
ВБ	Всемирный банк
ГАООСЛХ	Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства
ГЗЗ	Государственные земли запаса
ГЗФ	Государственный земельный фонд
ГЛФ	Государственный лесной фонд
Госрегистр	Государственное агентство регистрации прав на недвижимое имущество
ДП	Департамент пастбищ Министерства сельского хозяйства
ЕЛФ	Единый лесной фонд страны (включает в себя все леса и лесные земли)
Жайыт комитет	Пастбищный комитет (исполнительный орган Объединения пастбищепользователей)
Минсельхоз	Министерство сельского хозяйства
МОПИ	Межобластная природоохранная инспекция
МФОПРЛО	Местные фонды охраны природы и развития лесной отрасли
НДЛП	Недревесные лесные продукты
НПД	Национальный план действий
НПО	Неправительственная организация
Область	Административный район в Кыргызской Республике
ОВЛХ	Общинное ведение лесного хозяйства
ОПП	Объединение пастбищепользователей
ОФГ	Обсуждение в фокус-группе
ППВСУ	Проект поддержки вспомогательных сельскохозяйственных услуг
ППСИ	Проект поддержки сельских инвестиций
ПРООН	Программа развития ООН
ПСУП	План сообщества по управлению пастбищами
РДФ	Рурал девелопмент фанд
РФОПРЛО	Республиканский фонд охраны природы и развития лесной отрасли
СУЛ	Совместное управление лесами
ТУООСРЛЭ	Территориальное управление охраны окружающей среды и развития лесных экосистем

УУЛ	Устойчивое управление лесами
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН
ФПСУ	Фонд перераспределения сельскохозяйственных угодий
ЦФ	Целевой фонд

Факты, их трактовка и выводы, изложенные в настоящем документе, не обязательно отражают взгляды исполнительных директоров Всемирного банка или представляемых ими правительств. Всемирный банк не гарантирует точность данных, содержащихся в этой публикации. Границы, цвета, обозначения и прочая информация, указанная на любой карте в этом издании не означают какого-либо суждения со стороны Всемирного банка относительно юридического статуса какой-либо территории или поддержки или признания обозначенных границ.

## **ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ**

Настоящий отчет подготовлен Асыл Унделанд (консультант) на основе анализа документов и полевого исследования, а также с опорой на данные и информацию, предоставленные «Рурал девелопмент фанд» (РДФ) – неправительственной организацией, осуществляющей свою деятельность в Кыргызстане.

РДФ провел опрос и глубинные интервью для данного исследования с ноября 2010 года по март 2011 года, собрал и обобщил информацию о лесной отрасли в Кыргызстане, подкрепил исследование данными о фактическом ведении лесного хозяйства и пользовании лесными ресурсами в настоящее время. Исследовательская группа РДФ, возглавляемая Умут Жолдошовой, включала в себя также Алтынай Давлеталиеву и Сурию Исраилову.

Исследовательская группа выражает признательность Эмильбеку Ибраеву, Рысбеку Акеншаеву и Урмату Мамбеталиеву за предоставленную ими ценную информацию по вопросам развития лесной отрасли.

Эта работа проводилась под общим руководством и при поддержке Эндрю Митчелла, старшего специалиста по лесному сектору региона Европы и Центральной Азии Всемирного банка.

Исследовательская группа выражает свою благодарность за финансовую поддержку этой работы, предоставленной в рамках Фонда программ в области лесоводства (PROFOR), который был создан в 1997 году для содействия углубленному анализу, инновационным процессам, обмену знаниями и диалогу.



## ОГЛАВЛЕНИЕ

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ .....	6
I. ВВЕДЕНИЕ .....	10
А. Общая информация .....	10
Б. Цели и предмет исследования.....	12
В. Методология исследования .....	13
II. ПОЛИТИКА И ИНСТИТУТЫ .....	16
А. Политика управления лесами .....	16
Б. Законодательная база.....	21
В. Институциональная структура .....	23
III. ЛЕСОПОЛЬЗОВАНИЕ И ВЗАМОДЕЙСТВИЕ МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ С ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСНОГО ХОЗЯЙСТВА .....	36
А. Роль лесных ресурсов для местных сообществ .....	36
Б. Порядок и условия лесопользования.....	39
В. Отсутствие прозрачности и слабая вовлеченность лесопользователей.....	55
Г. Конфликты.....	57
IV. СТИМУЛЫ И ВЛИЯНИЕ .....	59
V. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ .....	65
Рекомендации .....	68
Ссылки.....	70
Список аббревиатур .....	88
Приложение 1. Краткая информация по основным документам политики и законодательной базы лесохозяйственной отрасли.....	71
Приложение 2. Реализация Национального плана действий с 2006 по 2010г. касательно развития лесных экосистем .....	76
<b>Таблицы</b>	
Таблица 1. Изменение поголовья скота (тыс. голов) .....	11
Таблица 2. Площадь лесов в стране (2011г.) .....	11
Таблица 3. Лесные массивы с основными недревесными лесными ресурсами .....	13
Таблица 4. Информация о зонах исследованных лесхозов .....	15
Таблица 5. Площадь лесов в стране, 1993-2008.....	16
Таблица 6. Хронология преобразований организационной структуры.....	24
Таблица 7. Доход ГАООСЛХ в 2009 и 2010г.....	26
Таблица 8. Виды деятельности, финансируемые из статьи «Специальные средства», 2009г.....	26

Таблица 9. Поступления средств от лесхозов и в лесхозы в 2009-2010гг. ....	31
Таблица 10. Годовой доход домохозяйств, получаемый из всех источников (N=264). ....	38
Таблица 11. Количество контрактов ОВЛХ и площади, выделенные под ОВЛХ. ....	46
Таблица 12. Виды неформального использования лесных ресурсов ....	48
Таблица 13. Обзор основных характеристик фактического ( <i>de facto</i> ) лесопользования ....	51
Таблица 14. Основные заинтересованные стороны ....	61

## **Рисунки**

Рис. 1. Динамика площади лесного покрова в Кыргызстане (1930-2011гг.) ....	16
Рис. 2. Структура доходов РФОПРЛО за 2010г. ....	26
Рис. 3. Доля источников доходов в лесхозе Тоскоол-Ата Джалал-Абадской области в 2010г. и в лесхозе Баткен Бакенской области в 2009г.(%) ....	31
Рис. 4. Насколько ваше экономическое положение зависит от лесных ресурсов? (N=300). ....	37
Рис. 5. Что лес значит для вас? (N= 300). ....	37
Рис. 6. Цели использования лесных ресурсов женщинами главами домохозяйств (N=37) ....	39
Рис. 7. Фактическое использование лесных ресурсов лесхозов и их значимость для сообществ (N=846). ....	40
Рис. 8. Цели использования лесных ресурсов (N=1097). ....	41
Рис. 9. Виды договорных отношений по лесопользованию, применяемые женщинами (N=67) ....	49
Рис. 10. Виды договоренностей на лесопользование в зависимости от уровня дохода (N=300). ....	49
Рис. 11. Степень знания законов об управлении лесами в разрезе уровня дохода (N=300). ....	55
Рис. 12. Договоренности по лесопользованию (N=300) ....	56
Рис. 13. Осведомлённость о нормативно-правовой базе ведения лесного хозяйства и лесопользования (N=300) ....	56
Рис. 14. Есть ли коррупция в управлении лесами? (N=300). ....	58

## **Вставки**

Вставка 1. Структура ГАООСЛХ (июль 2011г.) ....	25
Вставка 2: Значение леса для сообщества, расположенного вниз по течению реки. ....	36
Вставка 3: Сезонный арендатор леса. ....	42
Вставка 4: Долгосрочный арендатор ....	44
Вставка 5: Пользователь ОВЛХ. ....	45
Вставка 6: Групповое ОВЛХ. ....	45
Вставка 7: Осведомленность об управлении лесами ....	55

## КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ

Основная цель данного исследования была в достижении понимания имеющихся сдерживающих факторов и стимулов в управлении лесами в Кыргызской Республике. Исследование было направлено на рассмотрение правовых, политических, социальных, институциональных и управленческих проблем, которые мешают сельским сообществам, проживающим на лесных землях и вокруг них увеличить свои выгоды от использования лесных ресурсов, при этом сохраняя хрупкие лесные экосистемы. Исследование включало в себя обзор официальных институтов и основной политики и законодательства в области управления лесом, а также рассмотрение *де-факто* механизмов управления и использования лесных ресурсов сообществами, проживающими на лесных территориях и вблизи них.

Исследование проводилось под руководством Эндрю Митчелла, старшего специалиста Регионального управления по Европе и Центральной Азии Всемирного банка и финансировалось Фондом программы по лесам (PROFOR), деятельность которого поддерживается многими донорами. Исследование основано на анализе официальных документов и данных, а также анкетирования и полу-структурированных интервью, проведенных в районе пяти отобранных лесхозов в разных регионах страны, являющихся репрезентативными с точки зрения типов леса, имеющихся НДЛП, размеров сообществ и уровня их благосостояния.

Кыргызстан является горной страной с преимущественно аграрной экономикой. Экономические возможности в горных и отдаленных районах ограничиваются животноводством и земледелием для натурального потребления. Доля продукции животноводства в сельском хозяйстве растет, что, в свою очередь, вызывает повышение спроса на пастбищные угодья. Леса, располагаясь в горных районах на большой высоте, занимают небольшую территорию - 5,61 процентов от общей площади страны, но играют важную экономическую, социальную и экологическую роль. Они особенно важны для жизнеобеспечения сообществ, расположенных по соседству с ними, жизнь которых непосредственно зависит не только от заготовки древесины, но и от сбора недревесных лесных продуктов (НДЛП), использования лесных земель для сельскохозяйственных целей. В горных районах, где произрастают леса, наблюдается высокая концентрация малоимущего населения.

Почти все леса в Кыргызской Республике принадлежат государству. Государственная политика и управление скорее сосредоточены на сохранении и увеличении размеров лесного покрова, чем на его взаимосвязи с окружающей экосистемой и сообществом, включая давление со стороны сообщества в стремлении использовать лес, как производственный ресурс. Осуществление общей политики было неэффективным из-за низкого уровня приверженности к ней со стороны центрального правительства, а также из-за отсутствия стимулов на всех уровнях административной структуры лесного сектора. Кардинальные реформы отрасли, начатые при активной поддержке доноров в конце 1990-х годов, за последние несколько лет, зашли в тупик.

Институциональная структура управления лесами представляет собой вертикальную иерархию. Управление лесных экосистем в Государственном агентстве охраны окружающей среды и лесного хозяйства (далее ГАООСЛХ) руководит территориальными управлениями и лесохозяйственными предприятиями (лесхозами), находящимися на низовом уровне. Лесхозы были созданы в советское время и включают в себя как земли покрытые лесами, так и земли, предназначенные для лесонасаждений, которые часто используются для выпаса скота. ГАООСЛХ не располагает достаточными ресурсами для непосредственного контроля подведомственных ему учреждений, а также для разработки политики, оставляя фактическое осуществление деятельности, в значительной степени, на усмотрение самих лесхозов. Леса управляются только работниками лесхозов на основе рабочих планов, отчасти спущенных сверху. Например, объем и время для проведения лесопосадочных работ устанавливаются центральным органом лесного хозяйства в инвентаризациях леса, на основе чего лесхозы составляют рабочие планы для достижения поставленных перед ними целей.

Разделение хозяйственной функции (т.е. функции экономического использования) и регулирующей функции в сфере управления лесами так и не было осуществлено, хотя Положение о порядке заготовки древесины на продажу было специально принято для того, чтобы обеспечить правовую основу для передачи этой производственной функции частному сектору. Тем не менее, лесохозяйственные предприятия не заинтересованы отказаться от своих производственных функций, поскольку сильно зависят от доходов, получаемых от этой деятельности.

Финансирование лесной отрасли является явно недостаточным. Заработная плата работников лесхоза значительно ниже средней заработной платы работников бюджетной сферы, что приводит к низкой мотивации и создает повод для злоупотреблений. Бюджет лесхозов финансируется за счет доходов, получаемых от аренды и договоров пользования, а также грантовых ассигнований, получаемых от экологических сборов за пользование природными ресурсами, которые аккумулируются на уровне территориальных управлений. Общий годовой бюджет на заработную плату и все текущие расходы ГАООСЛХ и подведомственных ему учреждений, с общим штатом в 2270 работников, из которых треть составляют работники лесного сектора в настоящее время составляет около 4 млн. долл. США.

Леса используются для многочисленных целей окружающими их сообществами, служа источником значительной части средств их существования. Формы лесопользования, предусмотренные законодательством, и осуществляющиеся на практике не четкие, не защищены, часто противоречат и накладываются друг на друга, вынуждая людей к неформальному лесопользованию. Данные опроса показали, что лишь 44 процента имеющих место лесопользований оформляется в виде официальных договоров.

Хотя лесная политика оговаривает необходимость участия населения в управлении лесами, сама основа для такого участия достаточно слабая. Люди принимают участие в лесохозяйственных работах, вкладывая свой труд, но у них нет устойчивых механизмов для участия в управлении лесами. Существует модель Общинного ведения лесного хозяйства (ОВЛХ), которая была разработана при существенной поддержке доноров и представлена в правительственном Положении. Однако, управление и практические механизмы управления в рамках этого подхода в значительной степени представляют собой аренду, предоставляемую отдельным домашним хозяйствам; при этом планирование и контроль за лесами в целом, остается у руководства лесхозов, ответственных за сохранение лесов.

Такая схема, хотя и предоставляет возможность для более активного участия местного населения, вместе с тем она также приводит к фрагментации лесных экосистем и может наносить урон биоразнообразию, потому в ней было изначально заложено, что лес будет делиться на участки по 3-5 га, каждый из которых управляется, в основном, отдельными домохозяйствами. Во-первых, арендаторы со сроком аренды до 50 лет часто выращивают зерновые культуры на своих участках, что ведет к распространению заболеваний сельскохозяйственных растений в лесу; они истощают почву, а иногда даже огораживают свои участки леса, чтобы защитить их от скота. Во-вторых, эта модель отдает предпочтение более состоятельным людям, имеющим человеческие ресурсы и средства для сохранения и защиты лесов, в соответствии с требованиями ОВЛХ, в то время как бедные и возглавляемые женщинами домохозяйства практически исключены из процесса. В-третьих, она скорее разделяет сообщество, чем объединяет его, потому что она подпитывает конфликт внутри сообщества между теми, кто сумел получить лесной участок, и теми, кто его не получил. В-четвертых, в том виде как она применяется, эта схема не дает людям знания и положительные стимулы, так как люди не имеют права голоса в процессе планирования и управления своими ресурсами. В лесах с высокой плотностью населения и высокоценными ресурсами нарастает конфликт между нынешними и потенциальными лесопользователями, так как все лесные участки уже отданы в пользование.



Отсутствие прозрачности в лесном секторе является ключевым вопросом. Это снижает подотчетность, усложняет процесс вовлечения сообщества и открывает путь для злоупотреблений. Эти злоупотребления могут быть в форме захвата местной верхушкой формальных и неформальных механизмов лесопользования, а также в форме коррупции со стороны руководства лесхоза. В то же время, у сообществ и местного самоуправления нет механизмов для призвания лесхозов к ответственности.

## Рекомендации

Предлагается семь основных рекомендаций в отношении возможных путей для изменения текущей динамики управления лесами с целью использования лесов с максимальной выгодой, но устойчивым образом. Следует отметить, что нынешний комплекс отношений отражает, по большому счету, долгое историческое прошлое и, следовательно, проведение преобразований будет достаточно сложным. Пока нет особых обстоятельств, которые могли бы предоставить благоприятную возможность для радикальных изменений, чтобы одним махом капитально преобразовать лесхозы; более того, одна из трудностей попыток реформирования заключается в относительно низком приоритете отрасли у правительства. Поэтому, подход к реформам должен основываться на дальнейшем развитии позитивных элементов, уже имеющихся у его нынешних участников и существующих структур за счет улучшения системы стимулов по внесению вклада в устойчивое управление лесами.

1. **Провести обзор и обеспечить соответствие между направлением политики, ее законодательной основой и реальным положением дел в отношении того, как леса используются в настоящее время и того, как ожидается они могут использоваться в будущем.** Политика должна признать имеющееся де факто использование лесных ресурсов жителями сообществ, расположенных вблизи лесных массивов и предоставить более прочную основу для устойчивого и справедливого управления лесами и их сохранения.
2. **Решить вопрос с неэффективной системой стимулирования в управлении лесхозами путем пересмотра их административных и финансовых механизмов.** Леса могут быть защищены лесхозами от нерационального использования их сообществами и частным сектором, но для этого необходимо оставить за лесхозами больше административных полномочий, необходимо увеличить финансирование заработной платы их сотрудников, а также увеличить финансирование лесохозяйственных работ. Необходимо вовлекать сообщества и органы местного самоуправления в управление лесами путем внедрения требований прозрачности отчетности лесхозов и распространения ими информации для улучшения стандартов качества работы лесхозов.
3. **Объединить управление землями лесхозов, пригодных для выпаса, с общей системой управления пастбищами.** Существует необходимость создания единой системы управления пастбищами путем вовлечения пастбищных комитетов в управления выпасными землями Государственного лесного фонда. Это позволит обеспечить более целостное управление пастбищами и равноправное отношение к владельцам скота, а также использовать механизмы прозрачности и управления, установленные в этих комитетах.
4. **Расширить участие сообществ через продуманный, постепенный процесс.** Необходимо создать формальные и неформальные механизмы распространения информации среди местного населения, а также ввести требование, чтобы лесхозы отчитывались перед сообществами для дальнейшего повышения понимания о том, как используются ресурсы лесхоза.

5. **Необходимо рассмотреть в дополнение другие формы реализации Общинного ведения лесного хозяйства (ОВЛХ).** Хотя ОВЛХ содержит положительные элементы вовлечения сообщества в восстановление и уход за лесом на предоставленных им для пользования участках, фактическая реализация этой схемы не является общинной и подрывает целостное и устойчивое использование ресурсов. Имеющиеся юридические положения установили одну модель для ОВЛХ, но необходимо предусмотреть возможность обеспечения большей гибкости для участия сообществ, при этом сообщества должны играть равную роль в вопросах управления лесным хозяйством по модели ОВЛХ.
6. **Рассмотреть усиление роли местного самоуправления в обеспечении подотчетности лесхозов.** Должны быть разработаны механизмы для органов местного самоуправления по обеспечению обратной связи о деятельности лесхоза, его потребностей и взаимодействию с соседними лесхозами. Местные органы власти должны быть информированы и участвовать в системе лесопользования.
7. **Обеспечить содействие для продолжения укрепления потенциала, как на национальном, так и на местном уровнях.** Поддержка со стороны доноров необходима частично для осуществления управленческих и организационных реформ по перестройке центральных органов в соответствии с политикой и правовой базой, а также для оказания содействия лесхозам в выполнении их основных функций. Опыт кыргызско-швейцарского проекта КИРФОР был в целом весьма позитивным и аналогичные партнерства должны быть рассмотрены в будущем.

## **I. ВВЕДЕНИЕ**

### **A. Общая информация**

Кыргызская Республика - небольшая страна, расположенная в самом сердце Центральной Азии, замкнутая Казахстаном и затем Россией на севере, Китаем на юге и востоке, Узбекистаном на западе и Таджикистаном на юго-западе. Из-за отдаленности от морей и рельефа, варьирующегося от 142 до 7439 метров над уровнем моря, в стране преобладает сухой континентальный и умеренный климат в предгорных зонах, субтропический - в Ферганской долине, и почти арктический - в высокогорных районах.

Общая территория страны составляет около 200 тысяч квадратных километров, но из-за гористости, более чем 95 процентов территории расположены на 1500 метров и выше над уровнем моря, а 45 процентов территории страны не пригодны для проживания людей. Плотность населения относительно низкая: 27 человек на квадратный километр (ФАО, 2010). Население страны, составляющее 5,6 миллиона человек, в основном, сосредоточено на 19 процентах удобных для проживания территорий и, в меньшей степени, на 35 процентах пригодных, но не лучших для проживания территорий. В стране есть около 25 городов и поселков, где проживает 35 процентов всего населения, остальные 65 процентов живут в примерно 1800 селах, объединённых в 472 айылных аймака, расположенных в равнинных и горных долинах по руслам рек (Национальный статистический комитет, 2007).

Страна богата природными ресурсами, большинство из которых еще не разведано. Имеются значительные залежи золота и редкоземельных металлов; запасы угля, нефти и природного газа местного масштаба; другие месторождения - нефелина, ртути, висмута, свинца и цинка. Кыргызстан также играет важную роль в регионе, как источник ледниковых вод, которые влияют на региональный климат, питают сельское хозяйство, дают питьевую воду и производят гидроэлектроэнергию. В стране насчитывается около 8200 ледников, дающих начало более чем 30000 рекам. Однако только 13-17 процентов этих поверхностных вод используется для собственных нужд страны.

В то же время, орошаемые или пригодные для возделывания сельскохозяйственных культур земли составляют только 6,55 процентов территории страны. Тем не менее, сельское хозяйство по-прежнему является не только одним из ключевых источников экономического роста, образующего около 25 процентов ВВП страны, но и играет существенную роль в обеспечении продовольственной безопасности, давая 65 процентам всего населения продукты питания. Около половины всего населения или 48 процентов заняты в сельском хозяйстве. При отсутствии других возможностей работы в сельской местности, большинство людей вынуждены заниматься сельским хозяйством, тем самым создавая дополнительную нагрузку на пахотные земли, а также расширяя зону пахотных земель на счет пастбищ и лесов.

Экономические возможности в горных и отдаленных районах ограничиваются разведением скота и выращиванием сельскохозяйственных культур для собственного потребления. Доля продукции животноводства в сельском хозяйстве растет, приводя к росту спроса на пастбища. Традиционно, кыргызы занимались разведением скота на основе отгонно-пастбищного животноводства. С обретением независимости от Советского Союза и осуществлением рыночных реформ, скотоводство продолжает оставаться основным занятием и источником средств к существованию для сельского населения. В течение последних десяти лет поголовье скота быстро увеличивается. Согласно официальным статистическим данным, в 2010 году, в Кыргызстане насчитывалось около 5 миллионов овец и коз; однако бытует мнение, что это число значительно выше и реальное количество овец и коз ближе к 6,5 или даже 7 миллионам.

**Таблица 1. Изменение поголовья скота (тыс. голов)**

Год/вид скота	1990	2000	2004	2006	2008	2009	2010
Крупный рогатый скот	1,205	927	1,004	1,074	1,168	1,278	1,298
Овцы и козы	9,972	3,799	3,680	3,876	4,252	4,816	5,038
Лошади	313	354	340	345	356	372	378

Источник: Национальный статистический комитет

Увеличение поголовья скота оказывает больше давление на природные экосистемы, приводя к деградации пастбищ, особенно присельных пастбищ. Однако, в связи с устойчивым спросом на мясо в стране, растет число фермеров, специализирующихся на коммерческом животноводстве, которые имеют значительное количество скота и предпочитают использовать естественные пастбища. Эти фермеры выпасают свои стада на пастбищах, перегоняя их с низменных зон на высокогорные пастбища и обратно в течение 6-7 месяцев в году. Часто, такие фермеры добавляют к своему стаду животных других сельских жителей за фиксированную плату за одну голову скота и использование их молочных продуктов. Есть также наемные пастухи, которые пасут животных состоятельных людей, и те, кто пасут стада членов сообщества. Таким образом, конкуренция за доступ к хорошим пастбищам увеличивается.

Леса занимают небольшую площадь территории страны, но играют важную экономическую, социальную и экологическую роль. 90 процентов лесов в Кыргызстане растут на высоте от 700 до 3600 метров над уровнем моря. Они играют большую роль в предупреждении стихийных бедствий, таких как оползни, сели, обвалы, сходы снежных лавин. Леса также регулируют приток воды в реках, предотвращают эрозию берегов рек и защищают воды от испарения. Они удерживают воду в почве путем ее инфильтрации, а также влагу в растительности и влияют на уровень осадков. Сообщества, расположенные вверх и вниз по течению рек, зависят от лесов в плане обеспечения объема и качества воды.

Леса Кыргызстана также имеют большое значение с точки зрения сохранения биоразнообразия, являясь «домом» для многих эндемичных видов деревьев и кустарников. Реликтовые леса грецкого ореха в Кыргызстане являются крупнейшими в мире.

Большая часть лесов находится в государственной собственности и управляется государством, являясь частью Государственного лесного фонда (ГЛФ). На 1 июля 2011 года, земли ГЛФ составляют 3533100 гектар (около 17,7% все территории страны), включая 1116560 гектаров покрытых лесами, как естественными, так и насаждениями (5,6% всей территории страны или 26,2% ГЛФ), земли, используемые для выпаса - 1130500 гектаров (34%); остальные 40 процентов составляют земли, используемые под сенокосы, пашни, сады и огороды, поселения и другие виды земель.

Государственной лесной фонд состоит из лесов государственного значения, которые находятся в ведении государственных органов лесного хозяйства; коммунальных лесов; лесов особо охраняемых природных территорий и выделенных лесов. Есть дополнительные 277 тысяч гектаров леса, которые находятся вне государственного лесного фонда, и управляются либо органами местного самоуправления или сельскими сообществами (Постановление Правительства № 407, июль 2011).

**Таблица 2. Площадь лесов в стране (2011г.)**

Площади, покрытые лесом		в том числе:	
Га	%	Площади, покрытые лесом, входящие в ГЛФ и охраняемые территории	Площади, покрытые лесом, не входящие в ГЛФ и охраняемые территории

		Га	%	га	%
1,116,560	5,61	839,560	4,22	277,000	1,39

Источник: Постановление Правительства КР «Об утверждении результатов инвентаризации лесов в Кыргызской Республике» от 26 июля 2011 года, №407

Бедность в Кыргызстане по-прежнему широко распространена, особенно в горных и отдаленных районах, где половина населения живет ниже черты бедности. Земельные реформы, проведенные в 1991-1999 годах, предусматривали выделение пахотной земли только людям, которые работали в государственных и коллективных хозяйствах, занимавшихся сельским хозяйством. Другие хозяйства, такие как животноводческо-племенные и семеноводческие хозяйства, а также лесничества под управлением лесхозов, остались в государственной собственности. В то время как люди, проживавшие на территории колхозов и совхозов, получили земельные доли, имущественные пай в виде техники, скота и другого имущества, люди, которые жили в лесничествах и были заняты в лесном хозяйстве - ничего не получили. Более того, земля, на которой они живут и их небольшие подсобные участки, в основном, принадлежат Государственному лесному фонду и, следовательно, не могут быть приватизированы и передаваться, они не могут ими распоряжаться на законных основаниях.

Государственное агентство по охране окружающей среды и лесного хозяйства, в 2007 году, констатировало, что 414188 домашних хозяйств, в которых проживает 2,075943 человек, расположены на землях ГЛФ (около 200 тысяч человек непосредственно на землях ГЛФ) и в непосредственной близости от них.

Все леса в Кыргызстане традиционно подразделены на четыре основных типа:

1. 109372 домашних хозяйства (546862 чел.), проживают вблизи еловых лесов, которые, в основном, расположены в западной и центральной части страны, а также в высокогорных зонах Ферганской долины.
2. 255816 домашних хозяйств (1279081 чел.), проживают в пределах или вблизи орехово-плодовых лесов на юге страны, расположенных на нижних склонах гор на высоте около 1,300-1,800 метров над уровнем моря. Эти леса включают как естественные, так и модифицированные человеком (посаженные, привитые) деревья грецкого ореха (*Juglans regia*), яблони (*Malus species*), алчи (*Prunus species*) и других видов плодоносящих деревьев.
3. Значительное число людей живет на территории и вблизи можжевельников (арчовых) лесов в разных частях страны, что составляет около 109372 домохозяйства (546862 чел.).
4. Более 30000 домашних хозяйств с населением около 150 тысяч человек проживает около прибрежных лесов.

## Б. Цели и предмет исследования

Данное исследование финансировалось Фондом программы по лесам (PROFOR), который поддерживается многими донорами и управляется Всемирным банком.

Целью исследования было достижение понимания того могут ли леса в Кыргызстане содействовать преодолению бедности близлежащих к лесам сельских сообществ, а также рассмотрения возможностей увеличения стоимости путем решения вопросов на уровне политики и законодательства касательно цепочки создания добавленной стоимости.

Положения по лесам в Кыргызстане очень строги в отношении производства древесины. Производство древесины может быть только лесхозами и связано только с санитарными рубками.

Местные сообщества используют лес для других целей, например, для выпаса скота, пчеловодства, сбора плодов, ягод, орехов, лекарственных растений. Леса с недревесными лесными продуктами занимают достаточно небольшую площадь - менее 100000 га (см. таблицу 3) или 1/9-ю часть всех лесов, но они играют важную роль в жизни и экономике местных сообществ, обеспечивая продуктами для пропитания или служа в качестве источника дохода.

В то время как орехи и фрукты собираются, в основном, на юге страны, ягоды и лекарственные растения собирают повсюду.

**Таблица 3. Лесные массивы с основными недревесными лесными ресурсами**

Недревесные лесные продукты	Площадь (га)
Грецкий орех	35,000
Фисташка	33,000
Миндаль	1,600
Яблоки	16,700
Абрикос	1,000
Алыча	400
Боярышник	2,500
Облепиха	3,600

Источник: ГАООСЛХ, 2010

Данное исследование проводилось в трех направлениях. Первое направление включало обзор официальных институтов и законодательной базы касательно управления лесным хозяйством и работы лесхозов. Второе направление было направлено на изучение существующих *de facto* механизмов управления в лесных сообществах, включая степень развития социального капитала для обеспечения более коллективного принятия решений, позволяющего сохранить больше благ. Третье направление было сосредоточено на специальном изучении рыночной цепочки грецкого ореха – от лесного участка до внутренних рынков и экспортеров – с целью определения, как образуется и извлекается стоимость продукта, наряду с оценкой структурных и других проблем, связанных с этой цепочкой.

Управление лесным сектором определяется как *modus operandi* – способ действия, посредством которого граждане, заинтересованные группы и учреждения (как официальные, так и неофициальные) получают и осуществляют полномочия в управлении лесными ресурсами для поддержания и улучшения качества жизни тех, чьи средства к существованию зависят от этой отрасли. Надлежащее управление лесами характеризуется верховенством закона, низким уровнем коррупции, надежными институтами, высокой компетентностью должностных лиц и других чиновников, ответственных за исполнение законов, их готовностью решать вопросы лесного сектора, нерушимостью ключевых правовых основ, таких как осуществление права собственности и добровольных контрактов и т.д. (Всемирный банк 2008).

## **В. Методология исследования**

Это отчет по одной части исследования, посвященный правовым, социальным, институциональным и управленческим факторам, которые мешают сельским сообществам, расположенным в пределах и



вокруг лесных земель, увеличить свои выгоды от использования лесных ресурсов. Два основных вопроса исследования:

- Какие ограничения на национальном и местном уровнях политико-правовой базы затрудняют доступ местного населения к лесным продуктам?
- Каковы пути обеспечения устойчивого использования лесных ресурсов?

Этот отчет основан на обзоре литературы по лесному сектору в Кыргызской Республике, выпущенной в последнее десятилетие, а также на анализе законодательства и программных документов, связанных с лесным сектором, в том числе национальной лесной политики, национального плана действия, официальных докладов, подготовленных государственными органами лесного хозяйства. Кроме того, в рамках этого исследования, Рурал девелопмент фонд (РДФ), кыргызская НПО, провела в октябре-декабре 2010 года опрос и, используя программное обеспечение SPSS, обработала полученные данные в марте 2011 года. Все полу-структурированные интервью и обсуждения в фокус-группах с экспертами и заинтересованными сторонами были проведены экспертами РДФ и консультантом проекта в период с марта по май 2011 года.

Полевые интервью и опрос были проведены в районе пяти лесхозов (см. таблицу 4). ГАООСЛХ предложил эти лесхозы для исследования, поскольку они имеют значительные площади лесов с основными в стране НДЛП, используемые местным населением.

Целью исследования было не столько получение репрезентативной информации, а возможность изучения и понимания основных проблем, связанных с доступом к ресурсам, их использованием и выработки рекомендаций по улучшению управления лесными ресурсами. Общее число опрошенных в селах, находящихся в районе пяти лесхозов, составило 300 человек. Случайная выборка мест опроса была основана на айылных аймаках (сельский административно-территориальный округ). РДФ использовал комбинацию из двух методов отбора респондентов на местах: метод «снежного кома» для выявления пользователей и непользователей лесных ресурсов по их же рекомендации и метод случайной выборки, на основе лесхозовских журналов регистрации договоров аренды, лесных билетов и разрешений, выданных лесопользователям. РДФ использовал такие журналы за последние три года и сформировал выборку на основе полученных данных. Сочетание двух методов отбора позволило охватить как пользователей ресурсов, официально получающих разрешения на использование лесных ресурсов, так и тех пользователей, которые не получают официальных разрешений для сбора и хранения ресурсов, но на самом деле являются активными пользователями и потребителями лесных ресурсов.

Имеется отдельный специальный отчет по цепочке стоимости грецкого ореха, подготовленный в рамках данного исследования консультантом Вилли Бурном (Willie Bourne).

Также есть несколько отчетов РДФ с подробной информацией о методологии исследования, инструментариях для структурированных и полу-структурированных интервью, данные предварительной обработки, обзор нормативно-правовой базы, которые были использованы при подготовке настоящего отчета.

**Таблица 4. Информация о зонах исследованных лесхозов**

№	Название исследованного лесхоза и его местоположение	Территория лесхоза (га)								Основные лесные ресурсы, используемые населением	Айылные аймаки, расположенные вблизи лесных массивов	
		Общая площадь	Всего лесных земель (га) % от общей площади	в т.ч. земли, покрытые лесом (га)	в т.ч. другие лесные земли (га)	Всего не лесных земель (га) % от общей площади	в т.ч. сельскохозяйственные земли (га) % от общей площади	Пахотная земля (га)	Пастбища (га)		Айылные аймаки и количество сел	Население
1	Жайылский (Чуйская область)	16,481	<b>6,056 (37%)</b>	5,648	408	<b>10,425 (63%)</b>	<b>5,137 (31%)</b>	40	5,070	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Земля для выпаса</li> <li>▪ Лекарственные растения</li> <li>▪ Ягоды и фрукты</li> </ul>	12 АА, 45 сел	57,698
2	Тоскоол-Атинский (Жалалабадская область)	71,723.3	<b>33,673.7 (47%)</b>	29,214.2	4,459.7	<b>38,049.4 (53%)</b>	<b>30,585.9 (43)</b>	296.2	29,982.7	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Земля для выпаса</li> <li>▪ Грецкие орехи</li> <li>▪ Миндаль</li> <li>▪ Фисташки</li> </ul>	7 АА, 48 сел	68,910
3	Токтогульский, (Жалалабадская область)	104,860	<b>30,612.8 (29%)</b>	21,283	9,329.8	<b>64,917.4 (62%)</b>	<b>39,409.4 (38%)</b>	23	39,365.3	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Земля для выпаса</li> <li>▪ Ягоды</li> <li>▪ Пасека</li> </ul>	4 АА, 19 сел	27,351
4	Баткенский, (Баткенская область)	162,410	<b>59,416 (37%)</b>	45,147	14,268	<b>102,993 (63%)</b>	<b>21,185 (13%)</b>	55.9	21,123	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Земля для выпаса</li> <li>▪ Ягоды</li> <li>▪ Миндаль</li> <li>▪ <i>Зира</i> (Тмин)</li> <li>▪ Дикорастущие фрукты</li> </ul>	9 АА, 43 сел	60,521
5	Чон-Кеминский национальный парк (Чуйская область)	123,654	<b>14,660 (12%)</b>	12,775	1,743	<b>108,889 (89%)</b>	<b>43,198 (35%)</b>	69	42,731	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Земля для выпаса</li> <li>▪ Грибы</li> <li>▪ Ягоды</li> <li>▪ Охота</li> <li>▪ Лекарственные растения</li> </ul>	4 АА, 11 сел	22,091

## II. ПОЛИТИКА И ИНСТИТУТЫ

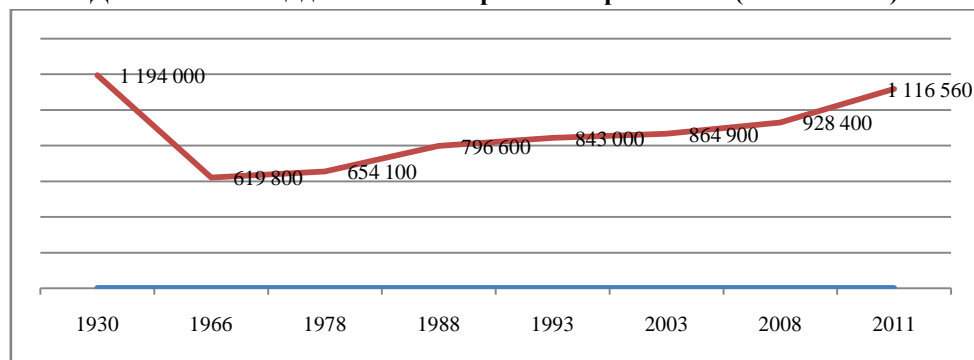
### A. Политика управления лесами

#### Политика лесного сектора в период до приобретения независимости

Политика управления лесами в Кыргызской Республике характеризовалась советским стилем централизованного принятия решений, который делал упор на сохранение лесов путем регулирования на протяжении последних 50 лет. Управление лесами (включая земли и другие ресурсы, находящиеся на одной территории с лесами, а также земли, отведенные под лесопосадки) было частью государственной политики с тех самых пор, как Кыргызстан присоединился к России в XIX веке и позже в 1920-х стал частью Советского Союза. Леса находились исключительно в собственности государства вплоть до последнего десятилетия, когда незначительные лесные площади более не являются государственной собственностью. Лесная политика основывалась на государственной модели собственности, когда выгоды от лесов оценивались с точки зрения приоритетов развития государства.

В первые десятилетия советской власти, лесная политика ставила во главу угла использование лесов в качестве производственного ресурса. Производились масштабные вырубки, и огромные объемы древесины направлялись на строительство. Вследствие этой разрушительной практики, к 1966 году Кыргызстан потерял около половины своего лесного покрова (см. Рисунок 1). Ежегодные лесозаготовки с 1925 по 1950 годы превышали ежегодный прирост лесов в 3,7 раза (Чеботарев, 1960). За этот короткий период времени площадь еловых лесов уменьшилась на 26 процентов.

Рис. 1. Динамика площади лесного покрова в Кыргызстане (1930-2011 гг.)



Источник: Институт лесоводства

Таблица 5. Площадь лесов в стране, 1993-2008

Категория	Площадь лесов (тыс. га)			
	1993	1998	2003	2008
Лес	843.0	849.5	864.9	928.4
Естественно возобновляющийся	793.4	794.1	801.5	869.8
Неиспользуемые лесные зоны	238.0	238.2	240.5	260.9
Зона лесопользования	555.4	555.9	561.0	608.9
Лесопосадочные зоны	49.6	55.4	63.4	58.6

Источник: Оценка мировых лесных ресурсов 2010, Страновой отчет, Кыргызстан, ФАО, 2010.

Централизованное формирование политики было подкреплено в 1947 году учреждением Министерства леса республиканского уровня, призванного осуществлять надзор за работой

лесохозяйственных предприятий (лесхозов). Этим учреждениям были даны широкие полномочия для использования лесов в хозяйственных целях на долгосрочную перспективу, что, в свою очередь, привлекло больше внимания к их сохранению и рациональному использованию по всему Советскому Союзу и в Кыргызстане, в частности. Кроме того, значительное сокращение районов с лесным покровом в связи с интенсивными лесозаготовками для производственных целей, привело к эрозии почвы и оползням. Политика в отношении лесов была изменена и защита почвы была признана в качестве их основной роли (Постановление Правительства № 315, 1960).

В сфере государственной лесной политики и законодательства был сделан сдвиг с интенсивных лесозаготовок к охране леса, которую должны были обеспечить лесхозы на местном уровне. Благодаря этим изменениям в политике, в 1960-х годах в стране прекратилось резкое сокращение лесов, и начался их медленный рост после столь разрушительных потерь. Государственная лесная политика в Кыргызстане за последние 50 лет, в значительной степени, была сосредоточена на государственной охране и приумножении леса, противопоставив это использованию лесов для экономической выгоды. В течение этих 50 лет, из-за обеспокоенности относительно все еще низкого уровня облесения в стране, потребности Кыргызстана в древесине реализовывались за счет завоза из других регионов бывшего Советского Союза, в первую очередь, из России.

Создание лесхозов происходило в условиях советского экономического планирования. Лесхозы были хозяйственными органами, ответственными за организацию жизнеобеспечения сельского населения, в том числе за предоставление многих видов социальных услуг; они имели почти такой же круг обязанностей, как тогдашние колхозы и совхозы, образованные для ведения земледелия и животноводства. На самом деле, лесхозы могли также заниматься названными видами сельскохозяйственной деятельности на выделенной им территории, если это было целесообразно. Таким образом, несмотря на то, что направление лесной политики в этот период было изменено в сторону сохранения лесов и это требование остается актуальным и в настоящее время, постоянно существовала двойственность в политике управления лесами из-за смешения экономических и экологических задач ведомства. Это прошлое лесхозов, основанное на советской сельскохозяйственной политике, является важным элементом для понимания проблем, стоящих перед лесным сектором в настоящее время.

### **Общие принципы управления лесным хозяйством после получения независимости (1991-2011)**

Распад Советского Союза в 1991 году вызвал существенную дезорганизацию всей экономики и общества, в том числе и в лесном секторе. Вдруг не стало централизованного управления, осуществляемого из Москвы. Наряду с этим, внезапно прекратилось поступление масштабных дотаций из центра, на которые опиралась вся деятельность лесхозов. Лесхозы не стали получать никаких денежных средств, кроме скудных зарплат для персонала. Все лесоохранные и лесовосстановительные работы проводились работниками лесхозов с использованием уже имеющихся у них в наличии семян и саженцев. Лесохозяйственная техника, оборудование и инфраструктура быстро приходили в негодность без регулярного технического обслуживания.

В это же самое время страна перестала получать древесину из других теперь уже бывших советских республик. В условиях нехватки дров и повышения цен на электроэнергию и газ, люди стали прибегать к самовольной рубке. Все время увеличивающийся уровень бедности привел к значительному увеличению давления человека на леса при сборе лесных продуктов и выпаса скота на лесных пастбищах. Нехватка финансовых и человеческих ресурсов в учреждениях лесного сектора страны, сопровождаемая усилением воздействия человека на лес, сделали реформы в лесном секторе экстренным приоритетом.

Государственная лесная политика была в значительной степени разработана и внедрена при активном участии Кыргызско-Швейцарской программы поддержки лесного хозяйства (KIRFOR), которая начала свою деятельность в стране в 1995 году. Этот проект предоставлял непрерывную техническую помощь сектору в разработке политики и законодательства в течение пятнадцати лет до своего завершения в 2009 году. Проект сыграл важную роль, особенно в течение первых 10 лет, в улучшении основы для лесного сектора и наращивания потенциала ее субъектов. Однозначно, все последние анализы лесной отрасли, основы политики, концепции и юридические документы были разработаны с широким участием международных и местных консультантов этого проекта.

Эволюцию лесной политики по отношению к лесам можно проследить через пять основных программных документов:

1. Указ Президента «О новой государственной лесной политике» от 6 октября 1998 года, № 300.
2. Концепция развития лесной отрасли до 2025 года.
3. Национальная лесная программа в поддержку реализации Концепции развития лесной отрасли.
4. Национальный план действий по развитию лесной отрасли на 2006-2010 годы (НПД) с конкретными мероприятиями для реализации Национальной программы (с последующим Планом действий на 2011-15 годы, который уже разработан и обсуждается).
5. План действий по усилению правоприменения и управления в лесной отрасли (FLEG), принятой в августе 2009 года.

Эти документы были подготовлены, в значительной степени, благодаря поддержке Программы по поддержке лесного хозяйства. Программа стремилась вести выработку программных документов на основе широкого вовлечения различных заинтересованных сторон в лесной отрасли через многочисленные консультации. В то же время, реализация принципов управления на местном уровне была достаточно слабой, как это описывается в следующей главе, позволяя предположить необходимость еще большего вовлечения местных заинтересованных сторон.

Данная лесная политика опирается на три столпа: Государство – Человек – Лес, задействованных вместе для устойчивого управления лесами. В то же время, в законодательстве и в политике, в течение последних 20 лет, продолжается делаться сильный акцент на сохранении лесов. Лес считается особо ценным ресурсом и имеет, по большей части, только природоохранные функции, такие как экологические, санитарно-гигиенические, рекреационные и водозащитные. Текущая лесная политика не допускает коммерческой деятельности в области лесозаготовок. Недревесные лесные продукты несколько менее регламентированы, но действия, связанные со сбором этих продуктов все-таки не должны противоречить основным принципам защиты деревьев. Фактически, рубка леса официально разрешена исключительно для санитарных целей, то есть сугубо для технического обслуживания, в соответствии с Лесным кодексом и другими законодательными актами. В некоторых лесах, таких как леса грецкого ореха, рубка совершенно исключена, даже, когда это, может быть, необходимо (см. сопутствующий отчет о лесах грецкого ореха).

Политика, которая в основном ориентирована на сохранение леса, вероятно, отражает трудность проведения более дальновидной политики, которая бы стремилась увеличить максимально получаемые выгоды от леса, при одновременном сохранении (или даже увеличении) площади лесного покрова. Дальновидная политика требует значительных человеческих ресурсов, потенциала и расходов, чтобы быть реализованной надлежащим образом, не подрывая устойчивости лесов. Намного проще и понятнее просто запретить такую деятельность. Однако, проблема политики с целью жесткого сохранения может быть особенно наглядно проиллюстрирована на примере простого запрета на любую рубку деревьев грецкого ореха: эти деревья представляют собой особо ценный лесной продукт, на который, вследствие чего частный спрос будет сильнее, а способность

государственного регулирования направить этот спрос в конструктивное русло недостаточна, по крайней мере, в глазах руководящих кругов.

Хотя это требование политики остается наиболее сильным, есть два других ключевых элемента политики, которые приобретают все большее значение. Во-первых, на уровне политики был предпринят ряд шагов по децентрализации процесса принятия решений в области управления лесами. Одним из аспектов этого является децентрализация государственных структур, отвечающих за управление лесами, путем расширения полномочий лесхозов. Лесхозам было дано гораздо больше полномочий по сдаче в аренду территории или взаимодействию с общинами по управлению лесными ресурсами. Другой аспект политики заключается в стремлении вовлечь местные сообщества, т.е. "человека" в процесс принятия решений. Этот аспект нашел свое выражение при разработке моделей «Общинного ведения лесного хозяйства» и «Совместного управления лесами». Целью этой политики является переход от запретов в использовании лесных ресурсов к внедрению более эффективных стимулов и повышению осведомленности населения об использовании лесных ресурсов на более устойчивой основе. В следующей главе будет рассмотрено, как это было трудно реализовать на практике.

Последним важным элементом политики является поиск решения некоторых внутренних противоречий в работе лесхозов, которые происходят со времени их создания. В настоящее время лесхозы должны сосредоточиться в основном на лесозащитных функциях, но при этом сохраняют некоторые хозяйственные функции, поскольку они занимаются «санитарной» рубкой. Лесная политика требует разделения этих хозяйственных функций от регулирующих/защитных функций. В рамках недавней инициативы по совершенствованию политики, лесозаготовки для последующего потребления другими должны проводиться частным сектором на основе партнерских соглашений.

## **Реализация политики**

Реализация этой политики была слабой. Промежуточный обзор реализации Национального плана действий на 2006-2009 годы и последующий Национальный план действий на 2011 -2015 уже подготовлены ГАООСЛХ и Ассоциацией лесопользователей и землепользователей. Экспертная оценка реализации НПД на 2006-2009 годы подтвердила вывод, что в действительности он не был реализован так, как это ожидалось (см. Приложение 2).

Основной проблемой была слабая приверженность кыргызского правительства своим обязательствам, выразившаяся в различной форме:

- **Недостаточное финансирование, выделенное для поддержки реализации НПД.** Финансирование на самом деле не было достаточным для проведения даже простых лесоохранных и лесоустроительных работ.
- **Частые реорганизации органов управления лесного сектора**, включая изменение общего статуса из министерства в агентство, перемещения из Администрации президента – в Аппарат премьер-министра, слияние и разделение с другими министерствами, что также отражает низкий приоритет, который придается этому сектору. Каждый раз, когда правительство объявляет о сокращении государственного аппарата, это агентство первым становится мишенью для этих преобразований.
- **Частые изменения в руководстве агентства.** Такая высокая текучесть препятствует выработке стимулов у руководящего состава инициировать и продвигать реформы в секторе. С апреля 2010 года, в течение только одного года, в Агентстве сменилось три директора. Недавние президентские выборы, прошедшие в октябре 2011 года, скорее всего, принесут другие изменения в структуре Правительства и в ГАООСЛХ, в частности.
- **Отсутствие контроля за выполнением уже заявленных политик и планов действий со**



**стороны ГАООСЛХ снижает институциональные стимулы для проведения дальнейших реформ.**

Оценка также обратила внимание на ограниченный технический потенциал персонала для реализации планов действий, особенно на региональном и местном уровнях. Многие виды деятельности требуют специальных профессиональных знаний, которых не хватает на всех уровнях. Далее, было отмечено наличие некоторого внутреннего сопротивления реализации политики, предусмотренной в концепциях, программах и планах. Есть еще чиновники, работающие в секторе, которые не понимают требований к переменам и предпочли бы сохранить *status quo* – существующее положение дел - в управлении лесами, т.е. сильно централизованную и ограничительную систему, где все решения принимаются только лесохозяйственниками без участия населения и органов местного самоуправления.

Многие направления, провозглашенные в концепции, программе и плане, так и не были выполнены, к примеру, децентрализация власти на уровне лесхозов и отделение производственной функции от регулирующих и контролирующих функций. Участие общественности в управлении лесами также было сведено к распространению информации в некоторых лесхозах о правилах и положениях по ОБЛХ, что происходило скорее как обычная процедура, заложенная еще Кыргызско-Швейцарской программой лесного хозяйства, чем как следствие изменений в институциональной политике лесной отрасли. Реализация Плана действий FLEG еще не началась из-за политической нестабильности в стране, а также обстановки в Агентстве, пережившем смену трех директоров в течение очень короткого периода времени.

Лесохозяйственным предприятиям удалось провести некоторые технические лесоустроительные работы для выполнения целей НПД по посадке деревьев, лесовосстановлению и подготовке саженцев и семян. Учитывая, что для реализации этих задач почти не было выделено финансовых средств, полученные результаты можно считать впечатляющими. Согласно отчетам лесохозяйственных предприятий в Кыргызстане, они расходуют на облесение одного гектара около 10 долларов США, в то время как по официальным оценкам на это требуется более 600 долларов США (Отчет по оценке проекта. Проект развития экосистем Тянь-Шаня, ВБ).

- План по посадке деревьев на землях ГЛФ был почти полностью выполнен. Тем не менее, промежуточный обзор реализации НПД выявил, что качество саженцев и посадочных работ было низким и поэтому существует высокий риск приживаемости этих плантаций. Кроме того, большинство посаженных деревьев не могут быть причислены к ценным породам древесины или к находящимся под угрозой исчезновения сортам, таким как пихта Семенова или можжевельник.
- Цели по посадке деревьев на муниципальных землях за пределами ГЛФ были выполнены только наполовину, потому что у многих *айыл окмоту* (органы местного самоуправления) не было соответствующих свободных земель, пригодных для лесоразведения. Вместе с тем, имеется большая проблема, связанная с введением моратория на перевод земель из одной категории в другую, которая не позволяет айыл окмоту выделять земли сельскохозяйственного назначения для целей лесного хозяйства. Там где посадки были сделаны, приживаемость произведенных посадок может быть даже ниже, чем на землях ГЛФ, потому что у местного самоуправления нет стимулов, чтобы заботиться о них. Эта работа, в основном, делается на бумаге для того, чтобы показать, что поставленные цели выполняются.
- Цели по естественному возобновлению лесов также не были достигнуты в полном объеме, потому что лесохозяйственные предприятия не имеют людских или финансовых ресурсов для защиты леса от выпаса скота в лесах. Леса в настоящее время состоят в основном из старых деревьев, молодые деревья составляют менее 10 процентов.

Национальный план действий по развитию лесной отрасли на ближайшие пять лет (2011-2015 годы) был недавно разработан и представлен Правительству на утверждение. Очевидно, что новый

комплекс задач, более реалистичен, учитывая отсутствие достаточного финансирования для реализации НПД. Так, площадь создаваемых лесных насаждений на землях ГЛФ в этом плане в два раза меньше, чем в предыдущем плане и составляет 5000 га, а на землях, не входящих в ГЛФ, плановые цифры в пять раз меньше и составляют всего 1150 га.

## **Б. Законодательная база**

Имеется комплекс общих законов, которые регулируют земельные отношения (как например, Земельный кодекс), природоохранных законов и положений, которые определяют принципы управления лесами и лесными ресурсами, а также доступа к ним. Также имеется целый ряд специализированного законодательства, который регулирует все аспекты лесного управления и пользования.

Главным правовым документом для лесного сектора является Лесной кодекс (ЛК), который вступил в силу в июле 1999 года, и подвергался небольшим изменениям вплоть до июля 2007 года. Согласно Лесного кодекса, все леса, независимо от их формы собственности составляют единый лесной фонд Кыргызской Республики. Единый лесной фонд включает в себя леса и непосредственно связанные с ними нелесные земли, а также земли, не покрытые лесом, но которые могут быть использованы для последующего облесения. Государственный лесной фонд (ГЛФ) состоит из лесов, которые находятся в государственной собственности, которая в настоящее время отличается от муниципальной собственности, а также земель в частной собственности.

Все земли ГЛФ делятся на участки лесного фонда. Согласно ЛК, участки лесного фонда предоставляются в бессрочное (без ограничения во времени) пользование территориальным государственным органам управления лесами (ЛК ст. 13). Участки лесного фонда также могут предоставляться в аренду в бессрочное пользование государственным и муниципальным организациям в соответствии с Земельным кодексом (ЗК ст.34). Все другие организации, компании и частные лица могут получить участки лесного фонда в срочное (с ограничением во времени) пользование.

Все леса ГЛФ имеют четкие защитные функции по 4 основным категориям:

- 1. Водоохранные леса по берегам рек, озер, водохранилищ;*
- 2. Защитные леса: противозерозийные, лесозащитные полосы, защитные полосы вдоль дорог, леса в малолесных горных и пустынных зонах;*
- 3. Санитарные леса и лесопарки, которые включают в себя леса в городах и вокруг них, леса первой и второго поясов зон охраны источников водоснабжения, леса в рекреационных зонах и курортах;*
- 4. Леса особо охраняемых природных территорий, в том числе леса в национальных парках, все охраняемые территории, леса, которые имеют научное значение, в том числе генетические резерваты, памятники природы, орехово-плодовые и фисташковые леса, можжевельниковые леса.*

Законы дополняются большим количеством административных распоряжений и соответствующими нормативно-правовыми документами, специальными для лесного сектора (подробный перечень ключевых подзаконных актов см. Приложение 1). Объем распоряжений, инструкций и норм отражает изменение направления политики вследствие реформ, осуществляемых в течение последних 15 лет, как, например, пакет нормативно-правовых документов, разработанный в связи с введением совместного управления лесами. Они охватывают функции, права и обязанности ключевых учреждений, занимающихся управлением лесами, а именно: Государственного агентства охраны окружающей среды и лесного хозяйства и лесхозов. Эти приказы, инструкции и положения также

отражают изменения административных и иных требований, предъявляемых к тому, как лесхозы управляют ресурсами в пределах своей компетенции и отчитываются перед Государственным агентством. Наконец, в нормативно-правовых документах находит отражение регулярное обновление ставок сборов и штрафов за различные виды пользования ресурсами земель, находящимися в ГЛФ, включая древесные и недревесные лесные продукты. Основными подзаконными актами являются:

- Постановление Правительства «Об утверждении Положения об общинном управлении лесами» № 482, 2007, в котором изложены основные принципы механизмов лесопользования, предусмотренных в рамках ОВЛХ;
- Закон «О базовых ставках за использование ресурсов животного и растительного мира» от 2008 года и Постановление Правительства «О порядке оплаты за специальное использование ресурсов фауны и флоры на основе специальных разрешений» от 2011 года, который устанавливает базовые ставки оплаты, процедуры сбора и распределения этих платежей за пользование НДЛП;
- Положение об управлении доходами, поступающими от экологических платежей и сборов (Указ Президента «Об использовании средств республиканского и местных фондов охраны окружающей природной среды и лесного хозяйства», 2006).

Одним из последствий наличия такого множества нормативно-правовых документов в условиях слабой связи и частой ротации в системе Агентства, является значительная путаница на местном уровне и даже в центре относительно применения многих определенных норм и правил.

В некоторой мере, направления политики, регулируемые нормативно-правовыми актами, не отражены в существующем Лесном кодексе. Например, согласно национальной политике, лесхозы и лесничества должны занимать центральное место в управлении, включая и процесс планирования, а в Лесном кодексе по-прежнему предусматривается, что планирование всех видов деятельности должно осуществляться на национальном и региональном уровнях (ЛК ст. 22). Имеется и много других несоответствий, например, в вопросах выдачи разрешений и сбора платы за специальное лесопользование.

Хотя часто изменения осуществляются на экспериментальной основе или на основе специальных постановлений Правительства и только затем переводятся в правовую форму, имеющиеся различия в регулировании лесной отрасли отражают отсутствие общего видения по отдельным вопросам регулирования лесами. Со стороны ГАООСЛХ было предпринято несколько попыток по инициированию принятия нового Лесного кодекса - более полно отражающего видение политики, возникшее за последние годы. Неудачный исход попыток добиться принятия нового Кодекса, частично отражает имеющееся несоответствие между некоторыми из заявленных целей политики и практическими реалиями относительно того, как надо управлять лесами; в частности, все еще отсутствует безусловное признание и принятие Совместного управления лесами и изменившейся, чисто регулирующей роли лесхозов.

В проекте нового Лесного кодекса также недостаточно четко отражены некоторые регулятивные и производственные проблемы, имеющиеся в системе лесной отрасли, которые требуют дальнейшей доработки. Этими конкретными проблемами являются:

- Попытки передачи хозяйственных функций внешним предприятиям отражены достаточно нечетко.
- Включены новые положения по Совместному управлению лесами, но они носят весьма общий характер и не обеспечивают необходимую основу для такого управления лесами и использования.
- Права лесопользователей, по-прежнему, очень ограничены и незащищены.

- Имеется попытка включить положение о предоставлении прав лесопользования на конкурсной основе, однако оно не очень четко разработано, а самое главное не является обязательным способом предоставления аренды и прав пользования.
- Информация о лесных ресурсах до сих пор недоступна для населения (за исключением экологического состояния леса).

## **В. Институциональная структура**

Управление лесными ресурсами, до получения страной независимости, было организовано как неотъемлемая часть российской имперской, а затем и советской системы. Вслед за обретением независимости, система управления лесными ресурсами подверглась существенным изменениям, как в институциональном плане, так и в кадровом, выразившихся в мощном оттоке персонала всех уровней из управления лесами. Кроме того, за последние двадцать лет наблюдается сокращение потенциала и ресурсов лесохозяйственных учреждений на местном уровне. При этом растет потребность и давление на местные лесхозы активнее взаимодействовать с сельскими органами местного самоуправления (*айыл окмоту*), а также с близлежащими сельскими сообществами. Имеющиеся производственные условия, вопросы бюджета, наследие советского периода в этих институтах частично объясняют проблемы в организации устойчивого управления лесами в стране. Политика и законы настолько хороши - насколько хороши учреждения, претворяющие их в жизнь и, в этом смысле, лесохозяйственные организации однозначно сталкиваются со сложными проблемами.

В настоящее время имеется три уровня управления лесами: центральный, территориальный (охватывает одну или несколько областей) и лесхозы, осуществляющие надзор выделенных им лесных территорий. Лесхозы имеют свои подразделения, но они не являются отдельными субъектами. Каждый из этих уровней подотчетен по вертикали, и их кадровые и финансовые решения контролируются центральными органами. В то же время, во многих случаях принятие решений по производственным вопросам спускают вниз – на уровень территориальных подразделений, и фактически у лесхозов имеется немалая свобода действий. Ограниченность ресурсов не позволяет осуществлять сильное централизованное управление, как это предусмотрено в законодательстве.

### **Управление на национальном уровне**

Министерство лесного хозяйства было создано в Кыргызстане в 1947 году и претерпело многочисленные преобразования, в том числе слияние с другими министерствами, такими как Министерство сельского хозяйства и Министерство экологии, затем было отделено от них, а затем вновь объединено. В течение долгого времени, также не раз менялся и его статус - от «министерства» до всего лишь «управления» в другом ведомстве. В настоящее время, лесное хозяйство находится в ведении Управления лесных экосистем, являющимся частью Государственного агентства охраны окружающей среды и лесному хозяйству (ГАООСЛХ).

Размещение лесного хозяйства в том или ином ведомстве в целом было связано с ролью, которую ему выделяли в разное время, а также с непосредственным руководством ведомства. В первые десятилетия советской власти, когда леса рассматривались, как источник ценной древесины для строительства, они управлялись министерством лесной промышленности. Тем не менее, особо ценные орехово-плодовые леса находились в ведении Министерства пищевой промышленности; такое разграничение было важно, так как большие силы и средства направлялись на строительство дорог и другой инфраструктуры для связывания этих лесов с крупными центрами.

**Таблица 6. Хронология преобразований организационной структуры**

Министерство лесной промышленности	1947-1952
Министерство сельского хозяйства и заготовок	1952-1960
Главное управление лесного хозяйства и охраны природы при Совете Министров	1960-1966
Государственный комитет лесного хозяйства при Кабинете Министров (название организации менялось 7 раз в течение этого периода)	1966-1994
Управление лесного хозяйства в Государственном комитете по охране окружающей среды	1994-1995
Государственное агентство лесного хозяйства при Правительстве	1996
Управление развития лесного хозяйства в Министерстве экологии и чрезвычайных ситуаций	2001-2002
Государственная лесная служба при Администрации Президента	2002-2005
Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве	2005-по наст. время

Ожидалось, что слияние лесного сектора с Министерством экологии будет способствовать внедрению комплексного подхода к экосистемам, объединенного общей целью защиты окружающей среды, при одновременном обеспечении рационального использования ресурсов. Однако слияние произошло лишь формально, поскольку координация между двумя основными направлениями ГАООСЛХ не улучшилась, и подсектор лесного хозяйства продолжает работать без всякой связи с экологическими службами. Более того, статус подразделения по развитию лесной отрасли был понижен до управления лесных экосистем. Понижение статуса, таким образом, снизило значимость вопросов лесного сектора и привело к сокращению ресурсов для национального планирования и разработки политики. Трудности вокруг принятия нового Лесного кодекса частично отражают сложившееся положение дел.

Последнее постановление относительно Государственного агентства охраны окружающей среды и лесному хозяйству было принято в апреле 2008 года. Согласно этому постановлению, Агентство отвечает за разработку и осуществление политики в области охраны окружающей среды, сохранения биоразнообразия, рационального использования природных ресурсов, развития предприятий лесного и охотничьего хозяйства и обеспечение экологической безопасности государства.

Основными задачами ГАООСЛХ являются:

1. Разработка и реализация политики
2. Осуществление государственного контроля над выполнением законодательства, охраной и использованием природных ресурсов
3. Проведение инвентаризации и оценки природных ресурсов
4. Распространение информации об окружающей среде.

Управление развития лесных экосистем в составе Агентства в настоящее время имеет в штате только 11 сотрудников, включая директора, заместителя директора, главного специалиста; отдел защиты леса с тремя сотрудниками и отдел управления и возобновления леса с четырьмя сотрудниками. Это небольшое управление отвечает за разработку политики и ее реализацию, разработку законодательства и мониторинг его исполнения, рассматривает и утверждает годовые планы,

бюджеты, отчеты, назначает руководство лесхозов, обеспечивает общее руководство деятельностью лесного хозяйства по всей стране.

#### **Вставка 1. Структура ГАООСЛХ (июль 2011г.)**

1. Управление экологической стратегии, политики и пресс-службы;
2. Управление развития лесных экосистем;
3. Управление государственного контроля охраны окружающей среды;
4. Управление государственной экологической экспертизы, сохранения биоразнообразия, особо охраняемых природных территорий и экологического просвещения;
5. Финансово-экономическое управление;
6. Управление экологического мониторинга и лесохозяйственного устройства;
7. Управление охотничьего надзора и регулирования численности охотничьих ресурсов;
8. Отдел правовой, кадровой работы и документационного обеспечения;
9. Отдел международного сотрудничества.

В структуру Агентства также входят 7 территориальных управлений охраны окружающей среды и развития лесных экосистем: Чуй-Бишкекое, Ошское, Иссык-Кульское, Таласское, Джалал-Абадское, Нарынское, Баткенское. Агентство включает в себя республиканский и местные фонды охраны окружающей среды и развития отрасли лесоводства, Центр экологической безопасности, Биосферную территорию «Иссык-Куль», 42 лесохозяйственных предприятия (лесхозов), 9 лесничеств, государственный питомник, 9 национальных природных парков, 10 природных заповедников.

Более 2270 сотрудников работают в подразделениях Агентства на республиканском, региональном и местном уровнях. Число работников лесного хозяйства, включая всех лесников, составляет всего лишь около 790 человек.

ГАООСЛХ имеет два источника финансирования: ежегодное финансирование из республиканского бюджета и из «специальных средств», поступающих от Республиканского фонда охраны природы и развития лесной отрасли (РФОПРЛО). Специальные средства – доходы, полученные непосредственно государственными организациями, за счет предоставления услуг, таких как плата за лесопользования или сборы за предоставление разрешений. Республиканский бюджет покрывает только зарплату сотрудников и обязательные социальные отчисления в республиканский Социальный фонд. Все дополнительные расходы, а также все виды деятельности и работ покрываются из РФОПРЛО.

РФОПРЛО формируется за счет средств, поступающих из Местных фондов охраны окружающей среды и развития лесной отрасли (МФОПРЛО) от экологических платежей за допустимые выбросы, платежи за сброс загрязняющих веществ, грантов, инвестиций и денежных средств, поступающих от части доходов биосферного заповедника «Иссык-Куль» (не менее 10% дохода этого источника поступает в РФОПРЛО).

В соответствии с законодательством, Налоговым кодексом, Агентство как госпредприятие должно переводить 20% своих доходов от «специальных средств» в республиканский бюджет, хотя в действительности сумма выплат несколько меньше. Ежегодный доход РФОПРЛО, после всех выплат, составляет всего около 1,4 млн. долл. США (см. таблицу 7), а общий бюджет всего Агентства составляет около 4 млн. долл. США (1 долл. США = примерно 45 сомов). Почти половина бюджета используется для выплаты зарплаты персоналу, но это единственный источник финансирования, связанный с лесохозяйственной деятельностью



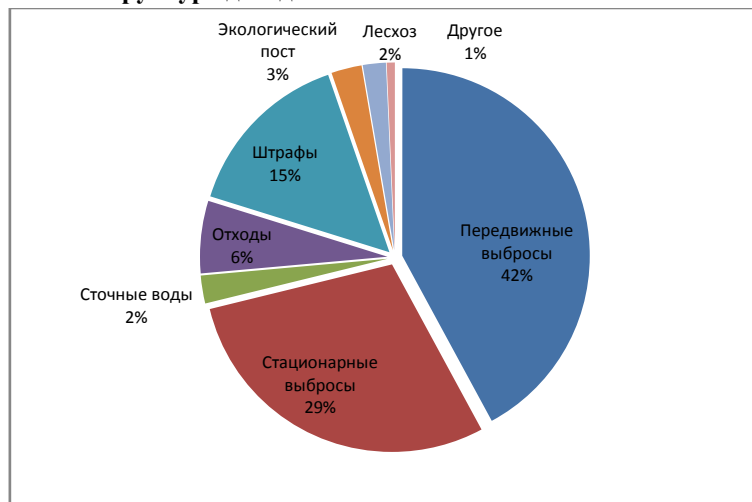
**Таблица 7. Доход ГАООСЛХ в 2009 и 2010гг.**

Доход	2009 (сом)	2010 (сом)
Поступления из республиканского бюджета	109,150,400	110,626,800
Поступления из «Специальных средств»	85,948,000	75,967,200
Выплаты в республиканский бюджет (20%)	(6,752,000)	(10,221,900)
Другие выплаты из «Специальных средств»	(5,282,600)	(2,505,700)
Чистый доход от «Специальных средств» после всех выплат	72,692,500	63,195,100
Всего бюджет	181,842,900	173,821,900

Источник: ГАООСЛХ. Примечание: 1 доллар США = 45 кыргызским сомам

Размеры доходов от «Специальных средств» различается в каждой области: самые высокие доходы получает Чуй-Бишкекское территориальное управление охраны окружающей среды и развития лесных экосистем и самые низкие – территориальные управления в Баткенской и Нарынской областях. Платежи за различные допустимые выбросы составляют более 70% дохода, в то время как доходы, поступающие от лесхозов составляет лишь около 2% (см. Рисунок 2).

**Рис. 2. Структура доходов РФОПРЛО за 2010г.**



Что касается мероприятий, финансируемых Агентством за счет использования специальных средств, лишь около 17 процентов были направлены на финансирование лесохозяйственной деятельности (2009 г.), включая ограниченное лесонасаждение и создание лесных питомников, а также для покрытия экстренных потребностей, таких как покупка огнетушителей и боеприпасов для лесничеств.

**Таблица 8. Виды деятельности, финансируемые из статьи «Специальные средства», 2009г.**

Охрана и рациональное использование водных ресурсов	9,806,400
Управление ликвидацией промышленных и коммунально-бытовых отходов	6,410,800

Развитие отрасли лесного хозяйства, лесоразведение и улучшение ландшафта	17,303,400
Охрана растительного и животного мира	0
Охрана атмосферного воздуха	5,593,100
Сохранение биоразнообразия и развитие особо охраняемых природных территорий	21,252,400
Мониторинг состояния окружающей среды и наращивание потенциала местных природоохранных органов	4,013,500
Повышение экологической грамотности, рациональное использование природных ресурсов, экологическое просвещение, гармонизация законодательства	2,359,300
Наращивание потенциала экологической экспертизы	2,399,600
Исследовательская работа	0
Международное сотрудничество, членские взносы	152,200

*Источник: Темирбеков А. Стимулирующее финансирование для рационального управления лесами в малых островных развивающихся государствах и слаболесистых странах. Indufor, август 2010*

Недостаток кадров и финансовых ресурсов у Управления лесного хозяйства означает, что оно не только не может играть надлежащую роль по определению политики и руководству сектором, но и то, что оно не может проводить эффективный мониторинг и оценку деятельности низовых подразделений, подотчетных Агентству, хотя его институциональный мандат предусматривает существенное участие и руководство всей системой управления лесным хозяйством. Этот организационный разрыв между мандатом и ресурсами происходит в значительной степени из-за продолжающейся привязанности к структурам и стилю управления советской эпохи или копирование сохранившихся систем, используемых в России. Эта система плохо сочетается с ресурсной базой Кыргызстана и, вероятно, не является самым эффективным средством для решения ее конкретных задач в управлении лесным хозяйством страны.

### **Территориальное (промежуточное) управление**

Имеется 7 территориальных управлений охраны окружающей среды и развития лесных экосистем (ТУООСРЛЭ или «территориальное управление»): Чуй-Бишкекское, Ошское, Иссык-Кульское, Таласское, Джалал-Абадское, Нарынское и Баткенское. Они были созданы в 2009 году в результате слияния областных и межобластных экологических и охотохозяйственных подразделений с региональными управлениями лесного хозяйства. У них есть свое Положение, утвержденное Агентством. Эти подразделения не являются независимыми органами, потому что они финансируются на республиканском уровне и выступают в качестве структурных подразделений Агентства на региональном уровне.

Роль территориальных управлений в области управления лесными ресурсами ограничена. Они не участвуют в назначении или увольнении руководства лесхозов, так как директор и главный лесничий назначаются на должность и освобождаются центральным офисом ГАООСЛХ. Эти подразделения также не участвуют в утверждении планов работы и бюджетов. Они служат в качестве информационных центров для лесохозяйственных предприятий, собирая и представляя информацию на республиканский уровень.

Территориальные управления аккумулируют в МФОПРЛО доходы от использования природных ресурсов, выбросов, штрафов за незаконное или нерациональное использование природных ресурсов, сборов, взимаемых на экологических постах и части доходов лесхозов (лесхозы должны отдавать 5% от своего разрешенного дохода).

Территориальные управления не могут сами использовать эти средства. В соответствии с Положением о создании и использовании средств из национальных и местных фондов охраны окружающей среды и развития лесной отрасли от 2006 года, ежегодно они должны представить смету бюджета каждого МФОПРЛО Агентству, а затем в Министерство финансов для утверждения.

Эти средства могут быть использованы для следующих основных видов деятельности:

- Строительство различных природоохранных объектов
- Проведение научных исследований и подготовка отчетов
- Разработка и внедрение различных программ и проектов в области охраны окружающей среды и лесного хозяйства
- Благоустройство и улучшение окружающей среды
- Проведение работы по экологическому просвещению и повышению осведомленности
- Поддержка развития предприятий лесного хозяйства и их подразделений
- Противопожарные работы
- Обучение персонала

Бюджет территориальных управлений является частью общего бюджета ГАООСЛХ, финансируемого из республиканского бюджета, и расходуется на выплату заработной платы и отчисления по социальной защите.

### **Лесхозы (лесные хозяйства)**

Лесхозы являются лесохозяйственными предприятиями, осуществляющими функции управления на местном уровне, и составляющие основу ведения лесного хозяйства. Лесхозы состоят из первичных территориально-производственных подразделений - лесничеств, количество которых зависит от размера площади лесхоза. Лесничества делятся на лесные районы – обходы, средний размер которых составляет 3200 гектаров. В общей сложности насчитывается 819 обходов, расположенных в 157 лесничествах, входящих в 42 лесхоза. В ведении этих предприятий состоит около 82 процентов общей площади земель Государственного лесного фонда, за исключением земель ГЛФ, находящихся в национальных природных парках, особо охраняемых природных территориях и лесных питомниках.

Территория лесхоза состоит в той или иной пропорции из лесных земель, покрытых лесом, а также не покрытых лесом, запланированных для последующего облесения. Земли без лесного покрова часто используются в качестве пастбищ, а в некоторых случаях могут быть пригодны для возделывания. Хотя, в советское время, лесхозы предоставляли ряд социальных услуг, например, строительство школы для жителей, проживающих на их территории; сегодня они больше не предоставляют подобных услуг. Это вынуждает жителей отправлять своих детей в школы, которые находятся далеко от дома; другие же социальные объекты поддерживаются местными органами власти.

Лесхозы имеют следующие права и обязанности в соответствии с законом:

- Разрабатывать и вносить предложения по вопросам планирования лесохозяйственной деятельности в центральный орган управления лесным хозяйством;

- Осуществлять лесопользование и иные связанные с ним виды хозяйственной деятельности в лесах;
- Производить строительство дорог, лесных складов, противопожарных станций, жилых и других объектов;
- Отводить в натуре для пользования участки ГЛФ, выдавать лесорубочные ордера и лесные билеты, заключать договоры аренды;
- Создавать государственные предприятия в области животноводства, пчеловодства, переработки древесины, переработки дикорастущих плодов, ягод и лекарственных растений; заниматься организацией эко-туризма, охоты и рыболовства; выделять ордера и использовать полезные ископаемые, эксплуатировать другие природные ресурсы, расположенные на их территории.

Лесохозяйственная деятельность, осуществляемая лесхозом, предусмотрена пятилетними Национальными планами действий, а также годовыми планами работы. Годовое планирование базируется на результатах и рекомендациях лесоустройства, которая проводится каждые 10 лет соответствующим управлением ГАООСЛХ.

В результате лесоустройства, каждый лесхоз должен подготовить три лесоустроительных документа:

- i) Пояснительная записка с описанием соответствующих границ лесного хозяйства и изменений в его зоне с момента последнего лесоустройства;
- ii) Квартальные ведомости с полной инвентаризацией всех ресурсов: их площади, возраста, бонитета, распределения по выделам и продуктивности. В отчетах также должны быть рекомендации по управлению лесной зоной, такие как рекомендации по лесоразведению различных сортов деревьев, рубки, противопожарной работе, допустимым уровням выпаса скота и иных видов лесопользования;
- iii) Итоги поквартальных площадей с картами и схемами лесхозов, лесничеств, обходов, со всеми объектами и изменениями. Это основной инструмент управления, используемый ГАООСЛХ для оценки результатов управления лесным хозяйством. Как известно, часто бывает, что заявленная лесхозом площадь лесонасаждений меньше, чем в действительности, что выявляется в ходе проверки лесоустроительной комиссии. При такой существенной разнице между отчетностью и реальной картиной, ГАООСЛХ вынужден сделать выговор чиновникам.

Планирование основано на цели достичь уровень лесистости 1930 года, а также на результатах оценки состояния лесов и динамики лесопользования в предыдущие 10 лет - с момента последнего лесоустройства. В настоящее время, Национальный план действий нацеливает на ежегодное лесонасаждение на площади 3000 га. ГАООСЛХ определяет площадь лесонасаждений для каждого лесхоза на основе лесоустроительных материалов с тем, чтобы в итоге прийти к условной цифре в 3000 га по всей стране.

Каждый лесхоз готовит свои собственные подробные годовые планы, основанные на предыдущих планах работы, осенней инвентаризации и весеннем техническом обследовании проведённых работ. У них нет возможности для корректировки планов работы, поскольку они были утверждены и соответственно уже вошли в НПД на ближайшие пять лет. Таким образом, хотя лесхозы и разрабатывают собственные подробные годовые планы работы, они все еще ограничены планом по лесопосадкам, спущенному сверху, а также имеющимися в их распоряжении финансовыми средствами.

При этом нет никаких требований о необходимости делиться с местными сообществами информацией о планах, как во время их разработки, так и после завершения. Отсутствуют механизмы по вовлечению общественности в планирование и мониторинг разных лесопользований, за исключением достаточно теоретических прав в рамках модели ОВЛХ. Лесхозы по существу работают в отрыве от близлежащих сельских сообществ и их местных органов власти по вопросам

планирования своей работы, составления бюджетов и отчетности по деятельности, включая аренду участков и выдачи разрешений. Нет механизмов отчетности лесхозов перед местным населением, а также отсутствуют механизмы обратной связи относительно деятельности лесхозов или приоритетов сообществ.

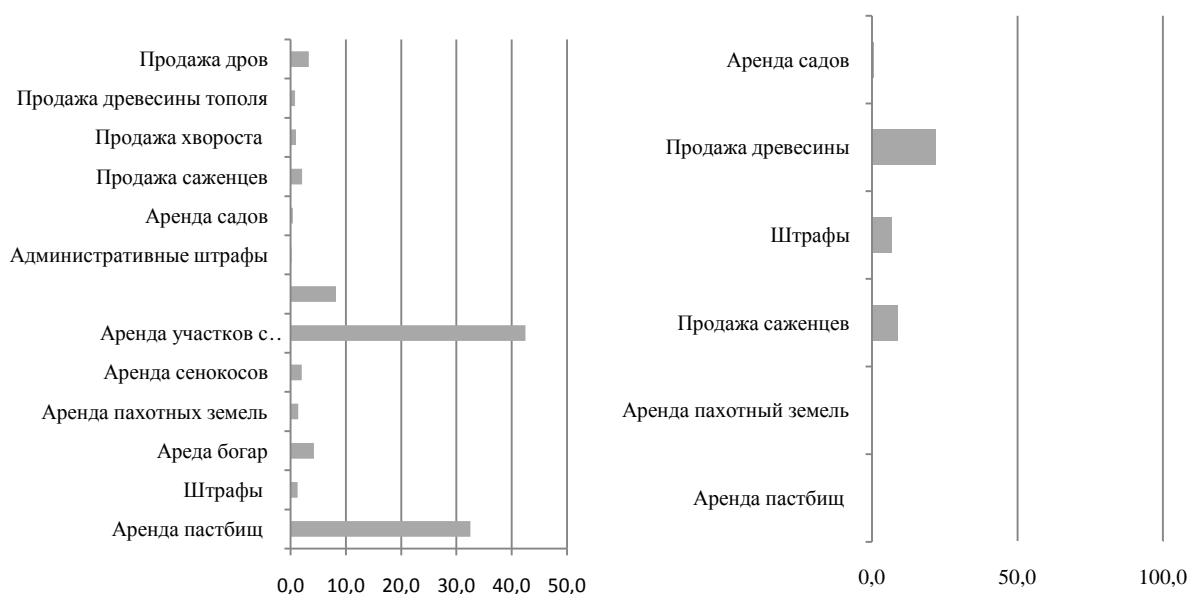
Лесхозы получают государственное финансирование только на заработную плату своих работников и на обязательные социальные отчисления в Социальный фонд. Зарплата работников лесхоза крайне низкая, составляет в среднем около 1500 сомов в месяц (около 30 долл. США). Для сравнения, минимальная зарплата государственного работника низового уровня в целом низкооплачиваемого социального сектора составляет 2500 сомов в месяц. Все остальные расходы, связанные с лесохозяйственной деятельностью, должны финансироваться за счет собственных доходов лесхозов и за счет грантов, получаемых от Территориальных управлений. Возможности по расширению перечня источников собственных доходов, на законных основаниях, весьма ограничены. По закону, леса в Кыргызстане не могут использоваться для производственных целей, то есть для коммерческих целей, а это означает, что производимая сейчас древесина была заготовлена исключительно в процессе санитарной рубки леса (да, и то, в некоторых случаях, и на это наложен полный мораторий).

Основными источниками доходов лесхозов являются продажа древесины от санитарных рубок, аренда участков для выпаса скота, плата за другие пользования лесными продуктами и продажа саженцев. До недавнего времени, лесхозы также собирали плату за побочное использование лесных ресурсов, но это изменилось в 2008 году с введением Закона о базовых ставках за пользование объектами растительного и животного мира. В настоящее время, разрешения на коммерческий сбор ресурсов внутри страны получают и оплачивают в лесхозах, но на сбор и заготовку ресурсов, которые вывозятся за пределы страны, выдают разрешения и взимают плату ТУООСРЛЭ или ГАООСЛХ.

Таким образом, на самом деле, основными источниками доходов лесхозов являются аренда лесных участков и выдача разрешений на пользование лесными ресурсами. В лесах с произрастанием ореховых деревьев и кустарников, особенно грецких орехов, аренда лесных участков с грецким орехом является основным источником доходов, расположенных в этом регионе лесхозов (см. рис. 7). В некоторых районах наиболее доходным источником является аренда лесных участков Государственного лесного фонда под выпас скота (например, в Баткенской области, 85 процентов доходов поступает от аренды лесных пастбищ), в то время как в других местах весьма доходным является сезонная аренда участков на пользование недревесными лесными продуктами (НДЛП).

В целом, аренда пастбищных земель (безлесные земли, отведенные для последующего облесения и находящиеся в ведении лесхозов) является наиболее значимым источником дохода согласно мнению опрошенных сотрудников ГАООСЛХ.

**Рис. 3. Доля источников доходов в лесхозе Тоскоол-Ата Джалал-Абадской области в 2010г. и в лесхозе Баткен Бакенской области в 2009г.(%)**



Лесной регламент в Кыргызстане весьма строг с точки зрения производства древесины. До недавнего времени, только лесхоз мог заготавливать древесину, и то только в рамках санитарных рубок и в местах, где не был установлен специальный мораторий (например, мораторий на рубку установлен для ореховых лесов). Только недавно, в соответствии с лесной политикой, было разработано положение, предусматривающее передачу функций по рубке леса частному сектору, опять же исключительно для санитарных целей. Однако эта возможность мало применяется, поскольку рубка леса по-прежнему может производиться лишь для лесозащитных функций, а также пока не выработалась положительная практика для этого механизма. Некоторые респонденты отметили, что управление лесхозов не хотят вводить этот механизм, потому что они потенциально могут потерять значительную часть своих формальных и неформальных доходов.

**Таблица 9. Поступления средств от лесхозов и в лесхозы в 2009-2010гг.**

Местные фонды охраны природы и развития лесной отрасли	Поступления от лесхозов - 5% от их дохода		Финансирование лесоустроительной работы лесхозов	
	2009	2010	2009	2010
Чуй-Бишкекское	133,400	61,900	1,005,900	4,585,500
Таласское	136,200	45,400	6,920	134,200
Иссык-Кульское	25,000	30,000	Data n/a	119,000
Нарынское	116,000	73,700	910,000	89,700
Ошское	371,300	433,700	5,500	655,400
Баткенское	216,100	194,600	4,900	210,000

Джалал-Абадское	598,900	855,300	21,186	1,275,200
Республика			3,504,300	10,82300
<b>ВСЕГО</b>	1,596,900	1,692,600	9,270,800	18,963,100

Финансирование из республиканского и регионального уровней предназначено на проведение инвентаризации лесов, облесение вне ГЛФ, охрану лесов, противопожарные защитные работы, а также на развитие лесопитомников. Решение о предоставлении гранта осуществляется непрозрачно, без специальных процедур отбора и оценки, а только на основе стихийных заявок лесхозов.

В то же время, работники лесхоза несут полную ответственность за выполнение обязательств по улучшению лесов и лесопользованию, особенно касательно самовольной рубки и сбора лесных ресурсов. При выявлении нарушений штрафы налагаются на сотрудников лесхоза. Так, в 2010 году, в лесхозе Тоскоол-Ата 12 лесников были оштрафованы за рубку 22 деревьев на общую сумму 15 тысяч сомов (примерно 350 долларов США). В том же году было выявлено около 11 нарушений лесопользования и 2 случая были переданы на рассмотрение в Генеральную прокуратуру. Сумма штрафов может показаться большой по сравнению с заработной платой, но она крайне мала по сравнению со стоимостью древесины. Одно срубленное дерево принесет больше, чем сумма штрафа за него, что делает штраф недостаточным сдерживающим фактором для работников лесхоза, позволяющих или непосредственно участвующих в незаконных рубках.

Частая смена руководства всех уровней в лесной отрасли является другой серьезной проблемой, подрывающей преемственность в организациях, создание стабильной профессиональной среды и мотивации персонала. Руководство лесхозов и территориальных управлений чувствует себя уязвимыми перед односторонними решениями, принимаемыми на более высоком уровне. Так, например в Агентстве до недавнего времени существовала практика, когда вновь назначенные директора лесхозов, в момент их назначения на должность, представляли подписанное заявление об уходе с незаполненной датой. Таким образом, когда руководство решит избавиться от директора лесхоза, это заявление об уходе вступает в силу. И на самом деле директора лесхозов быстро смещаются. В одном из лесхозов, новый директор проработал в течение нескольких месяцев, затем его заменили, а потом вернули, и все это произошло в течение семи месяцев. Поэтому, руководство лесхозов в высокой степени зависимо и стремится сделать все, что угодно, чтобы руководство ГАООСЛХ было довольным, так как понимают, что могут быть уволены в любое время.

Кроме того, возможно, как следствие недостаточного внимания, уделяемого системе управления лесным хозяйством со стороны вышестоящих органов, назначения на должности часто политизированы, несмотря на то, что отрасль испытывает острую нужду в специалистах и опытных работниках. Директора лесхозов должны быть официально утверждены областными государственными администрациями, и часто случается, что эта должность отдается не профессионалам лесного хозяйства, а политическим назначенцам. Были случаи, когда работники лесхозов были вынуждены бастовать, не позволяя подобным назначенцам войти в здание учреждения. В 2010 году, работники лесного хозяйства стояли две недели на центральной площади столицы, протестуя против назначения директором ГАООСЛХ видного лидера предшествовавшего политического восстания, который не имел отношения к охране окружающей среды или лесному хозяйству.

У руководства и работников лесхозов недостаточно стимулов для надлежащего управления лесами. Заработная плата слишком низка, чтобы мотивировать работников выполнять надлежащим образом лесозащитные функции, возложенные на лесхозы, означая что они тогда должны изыскивать пути получения дополнительных выгод или доходов. В то же время, лесхозам, на законных основаниях, необходимо получать достаточно дохода для того, чтобы выполнять всякого рода лесоустроительные

работы, что вынуждает их искать возможности для получения дополнительного дохода. В одном из лесхозов, работникам, без лишнего шума, предоставляют пастбища и другие земли для выращивания сельскохозяйственных культур для того, чтобы они могли получить дополнительный доход. Например, работники Тоскоол-Атинского лесхоза имеют право использовать бесплатно 1 га сенокоса, 0,5 га богарной земли и получать 5 кубометров дров. Подобное практикуется и во всех других исследованных лесхозах. Помимо этого, работники лесхозов получают более легкий доступ к лесным ресурсам.

Будучи низкооплачиваемыми защитниками ценного ресурса древесины - работники лесхоза, находятся под постоянным искушением пополнить свои доходы путем предоставления разрешения на ее заготовку. Искушение лишь усугубляется краткосрочным характером назначений директоров, произведенных зачастую в политических целях или даже основываясь прямыми соображениями извлечения прибыли, а не профессиональным долгом, который должен был бы лежать в основе этих решений. Ожидание неизбежного ухода, повышает вероятность нарушения закона этими лицами, поскольку они могут рассчитывать, что будут далеко от места действия и смогут избежать наказания, если когда-либо это противозаконное деяние будет выявлено. В любом случае, контроль со стороны ГАООСЛХ и территориальных управлений, в лучшем случае носит фрагментарный характер из-за нехватки сил и средств, а накладываемые штрафы не играют существенной роли. На местах не имеется иных механизмов ответственности и подотчетности помимо вертикальной иерархии.

Оставляя в стороне вопросы, связанные со слабыми стимулами для работников лесхозов, необходимо отметить, что в любом случае, у лесхозов недостаточно источников дохода для выполнения своих прямых обязательств по сохранению леса. Практически, любые работы, требующие расходов, не могут быть проведены, так как для этого у них нет средств (бюджета). Лесхозы вынуждены и должны опираться на местное население и местные органы власти при проведении некоторых основных видов деятельности, особенно в случае чрезвычайных ситуаций, таких как тушение пожаров.

## **Местное самоуправление**

Айыл окмоту - сельское административное образование, исполняющее текущие государственные функции на самом низовом уровне территориального разделения – айылном аймаке (сельском округе). Айылные аймаки (АА) могут существенно различаться по своим размерам, охватывая от одного до двадцати населенных пунктов с населением от нескольких сотен до 35000 человек. Главы айыл окмоту и айылного кенеша (совета) избираются. Как правило, считается, что роль кенеша, менее значима по сравнению с ролью главы айыл окмоту.

У айыл окмоту есть свои прямые функции, связанные с предоставлением основных муниципальных услуг, а также функции регулирующего органа, но, в основном, он занимается исполнением делегированных от правительства функций. У него есть три основные функции, связанные с лесами: взаимодействие между пастбищами, находящимися в ведении айыл окмоту и пастбищами, находящимися в ведении соседних лесхозов; управление «муниципальными» лесами; и, в более общем смысле, представительская функция избранного правительства сообществ, прилегающих к лесхозам и предоставление услуг лицам, проживающим в соседнем лесхозе.

Айыл окмоту несут ответственность за Фонд перераспределения сельскохозяйственных угодий (пахотные земли, оставленные в государственной собственности и управляемые айыл окмоту) и пастбищные угодья. Новый Закон о пастбищах, принятый в 2009 году, передал управление всеми пастбищами местному самоуправлению и объединениям пастбищепользователей. До принятия этого закона, действовало Постановление Правительства № 360 от 2002 года, определявшее принципы и условия управления и пользования пастбищами, расположенных на всех землях, входящих и в ГЛФ, и в Государственный земельный фонд (ГЗФ). Однако Закон о пастбищах распространяется только на пастбищные земли в составе ГЗФ, в то время как Постановление Правительства № 360 до сих пор остается в силе в отношении пастбищ в составе ГЛФ. Эта двойственность закона для единой



экосистемы пастбищных угодий создает путаницу среди чиновников лесной и сельскохозяйственной отраслей, а также среди самих пользователей. Это также приводит к нерациональному использованию этих ресурсов.

Главные различия в принципах управления и пользования пастбищами в рамках этих двух правовых документов заключаются в следующем:

- i. Пастбищные угодья ГЗФ используются на основе пятилетних общинных планов управления пастбищами и годовых планов использования, разрабатываемых жайыт-комитетом - исполнительным органом объединений пастбищепользователей и утверждаются айылым кенешом. Пастбищные земли ГЛФ управляются на основе пятилетнего лесного Национального плана действий и ежегодного планов работы лесхозов, утверждаемых ГАООСЛХ.
- ii. Пастбищные угодья ГЗФ не даются в аренду, а используются на основе права пользования, предоставляемом каждый год, с учетом предотвращения фрагментации экосистем и обеспечения сезонных перемещений пастухов, в целях рационального использования природных ресурсов. Пастбища ГЛФ находятся в ведении лесхозов и могут предоставляться в аренду на срок вплоть до 49 лет.
- iii. Плата за использование пастбищными землями ГЗФ устанавливается жайыт-комитетами и утверждается объединением пастбищепользователей, а плата за использование пастбищ на землях ГЛФ определяется лесхозом. Большое различие в размерах оплаты за использование пастбищ ГЗФ и ГЛФ часто приводит фермеров в замешательство.
- iv. Плата за пользование пастбищными землями ГЗФ основана на поголовье выпасаемого скота. Плата за использование пастбищ на землях ГЛФ основана на площади арендуемого участка. Важным элементом реформы пастбищных угодий было признание того, что аренда, основанная на площади, не отвечает, как соответствующим требованиям по групповому выпасу, так и способствует фрагментации земель, используемых для пастбы.
- v. Доходы от использования пастбищ на землях ГЗФ поступают в объединения пастбищепользователей для улучшения пастбищ и содержания пастбищного комитета, а также часть доходов идет в местный бюджет. Доходы от сдачи в аренду земель ГЛФ для выпаса остаются в лесхозе и используются для проведения различных лесоустроительных мероприятий по усмотрению лесхоза, без участия местного сообщества.
- vi. Пастбища ГЗФ не могут быть предоставлены в пользование иностранным пользователям (это особенно важное положение для приграничных районов страны) без заключения межгосударственного соглашения, которое должно быть ратифицировано парламентом, в то время как земли ГЛФ могут использоваться иностранными гражданами на основе их договорных соглашений с лесхозом.

Предпринимаются попытки упорядочить принципы и механизмы использования пастбищ на обоих типах земель, включая унифицирование методов и ставок оплаты за пользование пастбищами, но они, в основном, носят неофициальный характер. Неформальные договоренности на местном уровне между руководством лесхоза и пастбищными комитетами относятся к определению границ соответствующих земель, созданию комитетов по разрешению конфликтов, которые проверяют правильно ли пастухи платят за выпас на соответствующих землях.

С увеличением поголовья скота по всей стране и растущем давлении на муниципальные пастбища, многие айыл окмоту хотят требовать возвращения пастбищ, ранее переданных в ГЛФ во исполнение Указа Президента, принятого в 1999 году.

Лесной кодекс от 1999 года ввел категорию муниципальных лесов, которые управляются соответствующими органами местного самоуправления. Лесхозы, как предполагается, будут заниматься лесонасаждением на муниципальных землях. Тем не менее, айыл окмоту обязаны

ухаживать за этими лесами и регулировать их использование. Последний Национальный план действий поставил цель произвести лесонасаждения на 5000 га земли ГЛФ течение пяти лет. Однако эта цель не была достигнута, и только около 3000 га леса были посажены, главным образом, из-за отсутствия свободных пахотных земель в пределах муниципальной зоны. Кроме того, заявленный коэффициент приживаемости этих плантаций составляет около 60 процентов, хотя некоторые респонденты отмечали, что он может быть еще ниже.

Существует множество проблем, связанных с управлением и использованием муниципальных лесов:

- Отсутствие достоверных данных инвентаризации муниципальных лесов;
- Отсутствие надлежащей правовой базы и механизмов управления муниципальными лесами;
- Насаждения на муниципальных землях производятся лесхозами на основе Национального плана действий лесного хозяйства, без учета наличия подходящих муниципальных земель;
- Местным органам управления не хватает знаний, навыков и опыта, требуемых для ухода за лесами. После того, как лесхоз производит лесопосадки на муниципальных землях, они часто не приживаются, потому что о них не заботятся должным образом;
- Для облесения муниципальной земли, айыл окмоту придется менять установленную категорию использования этой земли. Существуют юридические препятствия с трансформацией пахотных земель в лесные земли, которая может быть произведена только по решению премьер-министра (уже в течение нескольких лет введен мораторий на все преобразования категорий земли);
- У айыл окмоту отсутствуют стимулы для использования земель под лесопосадки, потому что они теряют доход от земельного налога;
- Отсутствие координации между органами местного самоуправления и органами лесного хозяйства в вопросах деятельности, связанной с муниципальными лесами.

Лесхозы, как правило, имеют тесные связи с айыл окмоту в основном потому, что в случае чрезвычайных ситуаций, таких как лесные пожары или распространение вредных насекомых, они опираются на поддержку населения, которое, как правило, мобилизуется местными органами власти. Есть и другие примеры неформального сотрудничества, такие как выделение лесхозом лесных земель айыл окмоту для расширения площади пастбищ в обмен на земли, выделенные айыл окмоту для лесхоза из ФПСУ, для создания лесопитомников; совместных проектов по восстановлению социальной инфраструктуры в селах при содействии предприятий лесного хозяйства, обеспечивающих их древесиной (от санитарных рубок).

Большинство опрошенных в ходе опроса считают, что айыл окмоту должны участвовать в некоторых направлениях управления в лесхозах. По их мнению, участие айыл окмоту в управлении лесным хозяйством будет способствовать сохранению лесных ресурсов и, что более важно, обеспечит справедливое распределение лесных ресурсов, особенно пастбищ, тем самым способствуя защите интересов местных жителей.

### III. ЛЕСОПОЛЬЗОВАНИЕ И ВЗАМОДЕЙСТВИЕ МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ С ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСНОГО ХОЗЯЙСТВА

#### А. Роль лесных ресурсов для местных сообществ

Хотя леса занимают небольшую площадь территории страны, они играют важную роль в жизни сообществ, живущих с ними по соседству. Территория лесхозов включает также земли, которые используются для других сельскохозяйственных целей (например, пастбища). Леса, сами по себе, играют важную роль на местном уровне, обеспечивая древесиной, пусть и в ограниченном объеме (хотя, возможно, и не в столь ограниченном, учитывая обсужденные проблемы охранного режима), а также недревесными лесными продуктами (НДЛП). Территория лесхозов и расположенных на них лесов, поэтому должна рассматриваться в контексте не только государственных целей по сохранению леса, но и их фактической роли для близлежащих сообществ. Даже, если исходить из контекста их сохранения, в любом случае, следует помнить, что источник давления на лес - это, большей частью, жители этих самых местных сообществ. Понимание их интересов и моделей пользования лесом крайне важно для получения наиболее полного представления о проблемах лесного хозяйства в Кыргызской Республике.

#### Вставка 2: Значение леса для сообщества, расположенного вниз по течению реки

У людей в селах, расположенных вверх по течению реки, нет пахотных земель. Мы живем в зоне нижнего течения реки и выращиваем хлопок, пшеницу, а они собирают все, что могут в лесах. Мы же ходим в лесхоз только, чтобы купить дрова и сено. Однако, те, у кого есть родственники в селах вверх по течению, могут получить доступ через них к грецким орехам и фисташкам, а также пасти там свой скот в летнее время.

Но, здесь у нас, вода становится все большей проблемой. Теперь мы понимаем, что лес это не только грецкие орехи и пастбищные угодья. Там, они строят все больше домов и обрабатывают все больше земли, а мы получаем все меньше и меньше воды для полива наших полей и для питья. Кроме того, часто в воде можно обнаружить много мусора, к примеру, фисташковую шелуху. Становится ясно, что мы здесь также зависим от леса, и с каждым годом эта зависимость увеличивается.

*Житель села Масы, Джалал-Абадская область*

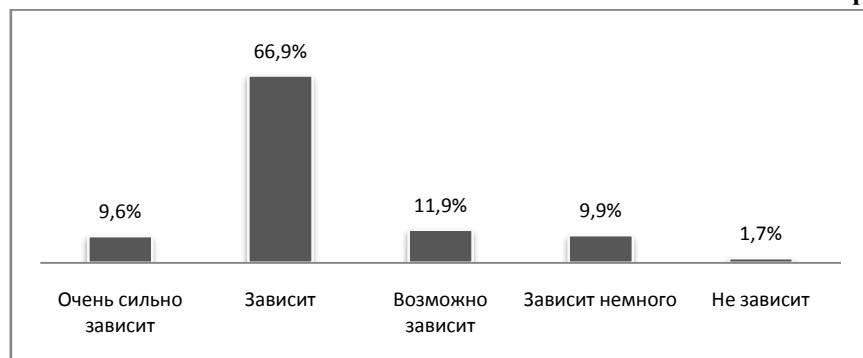
У людей, проживающих вблизи лесов, как правило, имеются не так много экономических возможностей. Их села часто расположены высоко в горах, вдали от районных центров и городов, с неразвитой инфраструктурой и ограниченной возможностью получить работу. Более того, в советское время многие населенные пункты были частью государственных лесохозяйственных предприятий (лесхозов). В отличие от колхозов и совхозов, лесхозы так и не были реструктуризированы в ходе приватизации земли и реорганизации хозяйств. Поэтому, люди, живущие на этих территориях, большей частью, не получили никакой земли или имущественных паев, как в других государственных и коллективных хозяйствах.

У более половины опрошенных есть только небольшой приусадебный участок, а у тех, у кого есть земельные участки сельскохозяйственного назначения, они небольшого размера, не превышающие 3 гектаров. Каждое домохозяйство имеет, по крайней мере, одну голову скота. Приоритетными источниками годового дохода для опрошенных являются:

- i. скот и лесные продукты (37%),
- ii. сельское хозяйство (20%),
- iii. государственная заработная плата и пенсии (15%).

Экономическое положение около 80 процентов опрошенных в сообществах, расположенных рядом с лесами, зависит от лесных ресурсов.

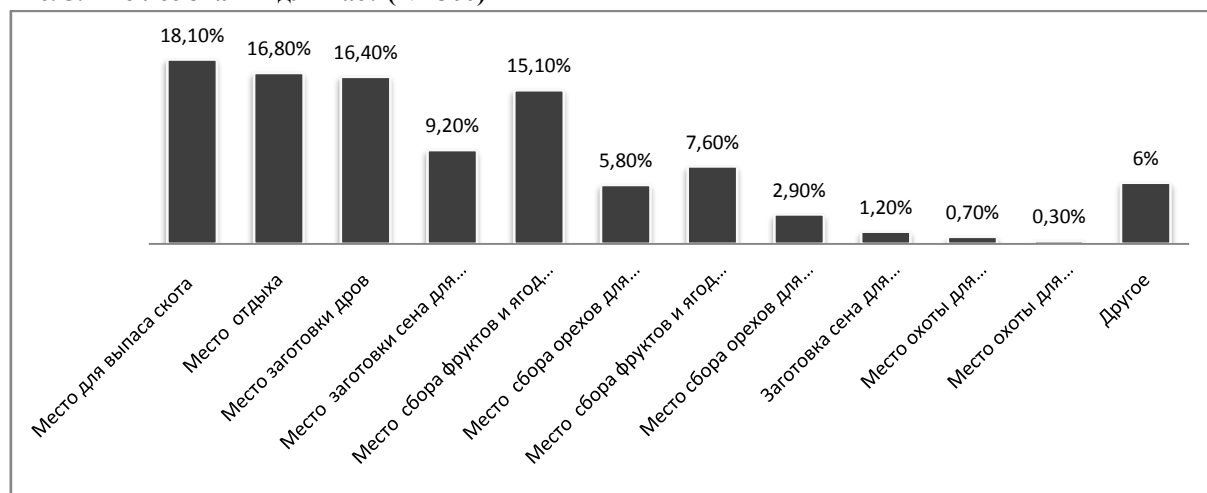
**Рис. 4. Насколько ваше экономическое положение зависит от лесных ресурсов? (N=300)**



Источник: РДФ, данные опроса

Также леса играют важную социальную, культурную и рекреационную роль в жизни местных сообществ. Даже люди, проживающие вдали от лесов, понимают их значение, как источника чистой воды, дров и места отдыха.

**Рис. 5. Что лес значит для вас? (N= 300)**



Источник: РДФ, данные опроса

В 2008 году, около 31 процента населения в Кыргызстане жили в крайней бедности (Всемирный банк, 2011). Более того, сельское население включает в себя три четверти бедных страны, которые живут, в основном, в отдаленных и горных районах, где ограниченные экономические возможности, неразвитая инфраструктура и плохой доступ или отсутствие его к рынкам, социальным и финансовым услугам. Доля бедного населения является самой высокой в горных районах: только 13 процентов всего населения страны живет в горных районах, но больше половины из них являются бедными<sup>1</sup> (Всемирный Банк, 2011).

<sup>1</sup> Кыргызская Республика: Карта бедности и обзор жизненных условий. Всемирный банк, 2011

Согласно респондентам опроса, проведенного в рамках данного исследования, уровень доходов в сообществах, расположенных вблизи лесов, является низким. При этом более 75 процентов из них зарабатывают менее 10 тысяч сомов, или около 200 долларов США в месяц на семью из 5-6 человек, и 89 процентов ежегодно зарабатывают менее 200 тысяч сомов в расчете на всю семью.

**Таблица 10. Годовой доход домохозяйств, получаемый из всех источников (N=264)**

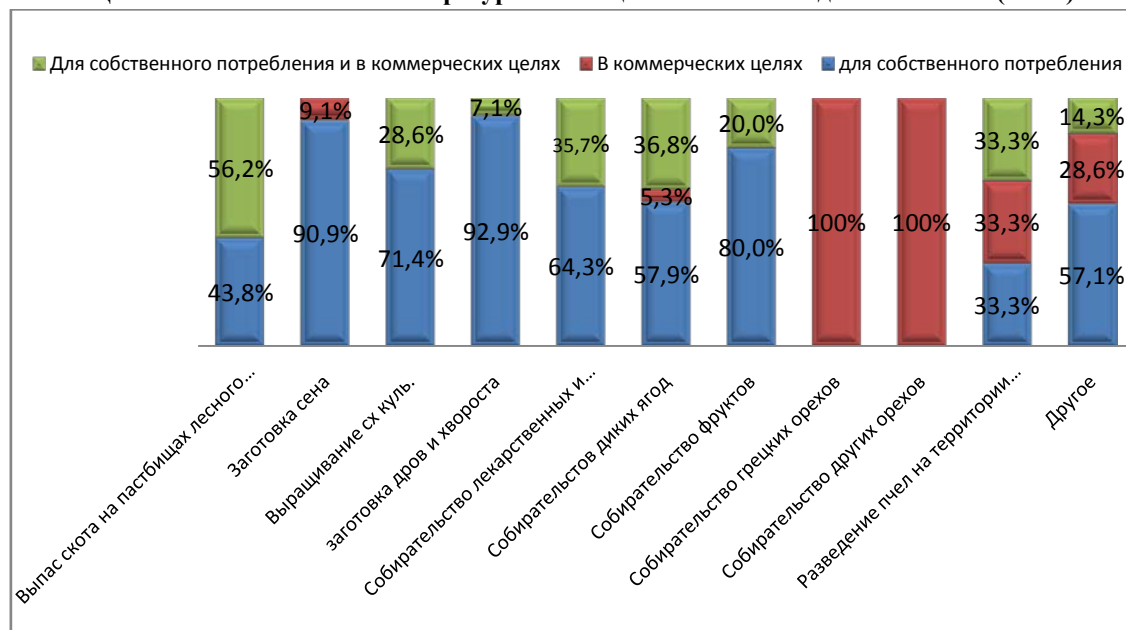
Годовой доход	Кол-во домохозяйств	%
до 10,000	3	1.1
до 50,000	104	39.4
до 100,000	67	25.4
до 200,000	63	23.9
до 250,000	20	7.6
до 500,00	7	2.7
Всего	264	100.0

*Источник: РДФ, данные опроса 2011*

В 2009 году, Национальный статистический комитет Кыргызской Республики определил в качестве черты бедности 19 417 сомов 19 тыйын годового дохода на душу населения, а 11838 сомов и 91 тыйын - как степень крайней бедности. Если предположить, как показывает опрос, что в семье в среднем 5 человек, то это означает, что 40 процентов респондентов опроса живут в крайней бедности и около 25 процентов живут ниже черты бедности.

В то же время, как видно из данных опроса и из интервью, доходы от лесных ресурсов, в основном, имеют значение для населения со средним доходом. Бедные семьи используют лес, главным образом, для собственного употребления. Poor households or households led by women use forests primarily for subsistence purposes.

Рис. 6. Цели использования лесных ресурсов женщинами главами домохозяйств (N=37)



## Б. Порядок и условия лесопользования

Режимы лесопользования, по большей части, сосредоточены на отношениях и договоренностях с лесхозами. Существует несколько типов механизмов, официальных и неофициальных, которые используются для получения доступа к лесам и пользованию различными его ресурсами.

В целом, имеется много различных определений для понятия «*tenure*» (владение и пользование), используемых в мире.

*«Тениге» это взаимоотношения, будь-то в юридическом или обычном понимании слова, устанавливаемые между людьми, по отношению к земле (включая связанные с ней здания и другие сооружения), рыбным местам, лесам и другим природным ресурсам. Правила владения определяют, как предоставляется доступ к использованию и управлению этими ресурсами, а также, связанные с этим, обязанности и ограничения. Они определяют, кто может пользоваться, какими ресурсами, на какой срок и на каких условиях. (Добровольные руководящие принципы по ответственному управлению владением землей, рыбными местами и лесами (проект), ФАО. 2011).*

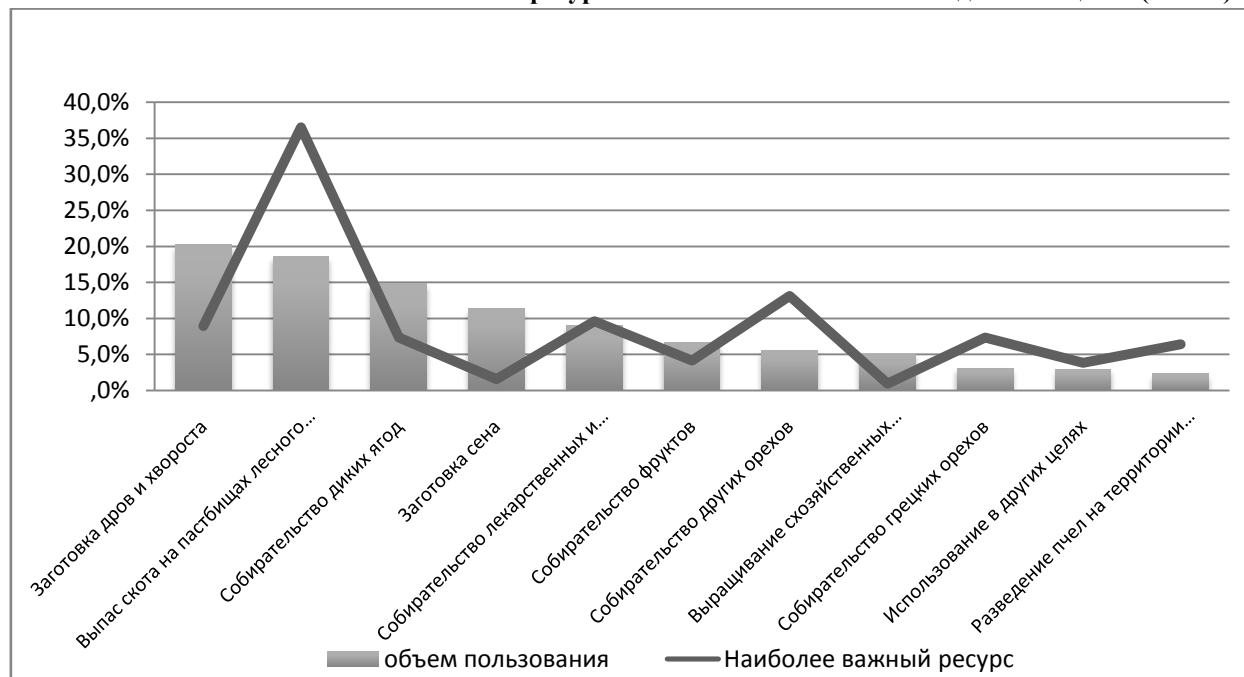
Статья 48 Лесного кодекса определяет следующие виды лесных пользований:

- Земледелие, сенокошение, выпас скота, размещение пасек, сбор пищевых и лекарственных растений,
- Заготовка второстепенных лесных ресурсов (коры, пней и т.д.),
- Пользование лесом в научно-исследовательских, рекреационных и туристических целях, а также для охотничьих нужд,
- Пользование лесом для заготовки древесины.

Местные общины используют лес для многих других целей, кроме заготовки древесины: выпаса скота, пчеловодства, сбора фруктов, орехов, ягод, грибов, пищевых, лекарственных трав и растений. Недревесные лесные продукты играют крайне важную роль в жизни и экономике местных сообществ - либо в качестве продуктов пропитания или источника основного или дополнительного дохода.

Использование лесных земель, как пастбищ для выпаса скота, рассматривается как наиболее значимое пользование для местных сообществ.

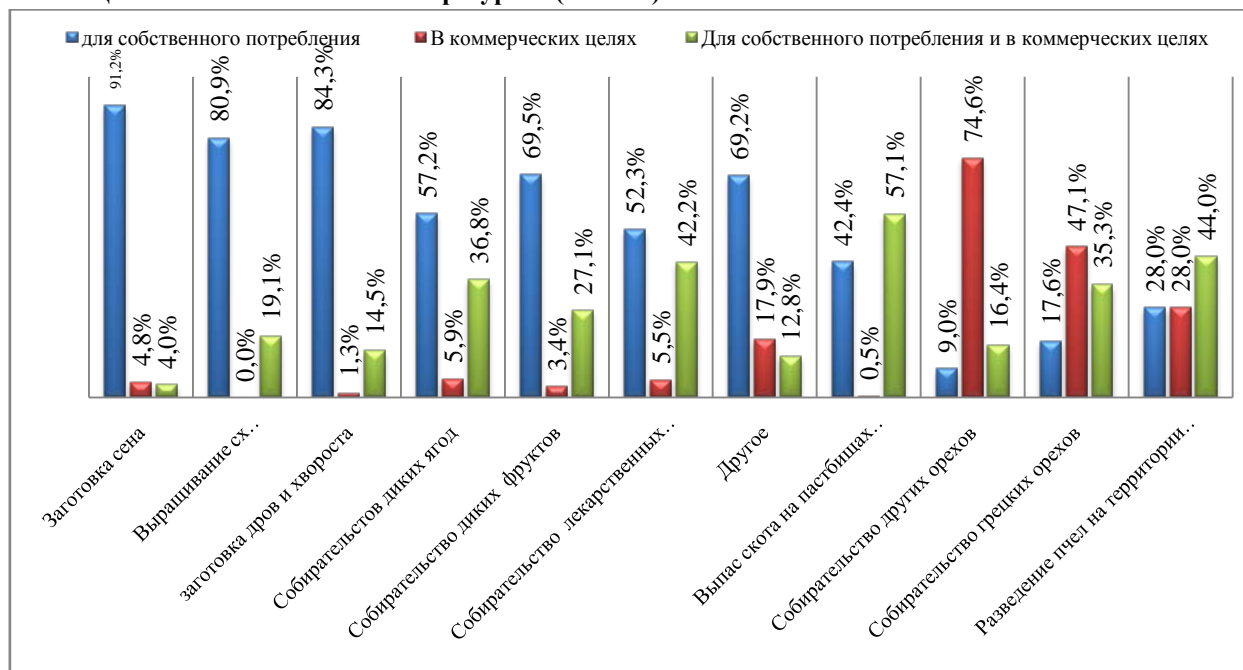
**Рис.7. Фактическое использование лесных ресурсов лесхозов и их значимость для сообществ (N=846)**



Источник: РДФ, данные опроса. Другие виды пользования включают сбор грибов, съедобных растений, охоту и рубку леса для строительных целей.

В орехово-плодовых лесах на юге страны сбор орехов в коммерческих целях играет главную роль для местных сообществ.

**Рис. 8. Цели использования лесных ресурсов (N=1097)**



Источник: РДФ, данные опроса. Другие виды пользования включают сбор грибов, съедобных растений, охоту и рубку леса для строительных целей.

Доступ к лесопользованию и лесным ресурсам можно получить через использование земельных участков ГЛФ в производственных целях, а также через заготовку лесных ресурсов. Согласно Лесному кодексу, имеется два официальных механизма пользования лесными ресурсами: аренда и специальные разрешения (ЛК Статья 53). В дополнение к этому, в 2001 году был введен механизм Совместного или Общинного ведения лесного хозяйства и после пилотного этапа применен в лесхозах по всей стране.

Пользование земельным участком для производственных целей оформляется через договор аренды. Сельские жители используют лесные земли для выращивания зерновых, овощей, фруктов, выпаса скота и заготовки сена. Договор аренды может быть для осуществления одного вида или нескольких видов лесопользования в пределах выделенного участка (ЛК статья 43).

Договор аренды должен включать следующую информацию:

- Границы арендованного лесного участка
- Виды и объемы разрешенных лесопользований
- Срок аренды
- Размер арендной платы и порядок ее внесения
- Обязательства арендатора по проведению работ по лесоразведению и защите

Аренда может быть сезонной или долгосрочной до 49 лет. Субаренда участков лесного фонда запрещена.

В целом, сельские жители знают о договорных отношениях для получения доступа к лесным ресурсам. Вместе с тем, более чем две трети опрошенных не были осведомлены о правовых основах лесопользования.

Права пользования/разрешения и аренда могут быть прекращены на основании следующих причин (ЛК статья 16):

- Добровольный отказ от права лесопользования
- Истечение срока права пользования/аренды



- Ликвидация юридического лица, которому принадлежало право пользования/аренды
- Изъятие земельного участка для государственных или общественных нужд
- Нарушение лесопользователем установленных правил и процедур лесопользования
- Осуществление лесопользования способами, отрицательно влияющими на леса
- Невыполнение лесопользователем обязанностей, предусмотренных разрешительными документами
- Изменение категории защитности лесного участка, исключающей возможность дальнейшего осуществления лесопользования

Однако, в одном из сел, респондент пожаловался, что лесхоз в одностороннем порядке отменил аренду части его фишашкового участка, поделил ее и отдал еще 4 человек. В целом было отмечено, что руководство лесхоза имеет значительные полномочия для изменения и/или отмены аренды.

**1. Сезонная аренда.** Это вид аренды на срок менее одного года. Люди предпочитают использовать сезонную форму аренды для получения доступа к лесу для сбора плодов и орехов, потому что так легче прогнозировать возможный урожай. Сезонная аренда менее желательна для участка, где собираются заготавливать сено и выращивать сельскохозяйственные культуры. Аренда предоставляется на основании заявления сельского жителя, поданного в лесхоз. В конце года, арендатор неофициально доводит до сведения лесхоза, будет ли он или она подавать заявление на тот же участок в следующем году.

### Вставка 3: Сезонный арендатор леса

"У меня есть жена и 4 детей. У нас нет работы. Мы имеем одну корову и одного бычка. Каждое лето мой родственник из села, расположенного ниже по реке, приводит свою корову для выпаса. Мы делаем масло, айран и продаем на рынке. Я много пользуюсь лесом. Каждый сентябрь, я беру в аренду 0,01 га леса, это всегда один и тот же участок. Я плачу за 50 кг грецких орехов около 2000 сомов и сдаю в лесхоз 10 кг орехов на семена. В прошлом году я продал 250 кг грецких орехов на базаре. Каждый год, я также участвую в посадке деревьев; лесхоз говорит мне, где надо сажать и дает мне саженцы.

Я не боюсь, что лесхоз не даст мне тот же самый участок на следующий год, такого никогда не было здесь. Хорошо известно, что этот участок использовался моим отцом, теперь мной, а затем будет использоваться моими детьми. Ходят слухи, что в следующем году мы перейдем от сезонной аренды на Положение № 482. Мне это не нравится. Потому что тогда, я буду платить за аренду каждый год, невзирая на то, хороший урожай грецких орехов или нет, а также должен буду смотреть за лесом круглый год. Мне больше нравится ОВЛХ, который мы сейчас имеем".

*Житель села Тоскоол, Джалал-Абадская область*

(Положение № 482 - положение об общественном управлении лесным хозяйством - ОВЛХ)

Сезонная форма аренды остается достаточно надежной даже, если она была заключена путем неформального соглашения, поскольку руководители лесхозов часто стремятся сохранить стабильные отношения с местными сообществами, чтобы избежать конфликтов.

Пример лесхоза Тоскоол-Ата весьма показателен. Он граничит с пятью айылными аймаками, состоящими из 31 села и одного небольшого города, с населением более 70 тысяч человек. Из них, 4 тысячи человек проживает непосредственно на территории лесной зоны лесхоза. В этом лесхозе люди никогда не слышали о том, что какому-то арендатору не была предоставлена сезонная аренда на его лесной участок. Все лесные участки с грецким орехом уже были неофициально распределены между членами сообщества и новые претенденты не могут получить участки, так как свободных участков попросту нет. Лесхоз имеет только 1348 га лесных участков с грецким орехом, и очевидно, что этого недостаточно, чтобы удовлетворить спрос всех жителей. В настоящее время на эти участки заключено 340 контрактов и на один контракт приходится менее 4 га.

В одном из рассмотренных договоров аренды в Тоскоол-Ата указаны следующие обязательства арендатора:

- Арендатор не может сдать в субаренду свой арендованный лесной участок
- Арендатор должен собрать грецкие орехи до 15 сентября (соглашение об аренде было подписано 12 сентября)
- Арендатор должен собрать 3 килограмма вредителей- насекомых
- Арендатор должен собрать и предоставить лесхозу 10 килограммов сухих, высококачественных грецких орехов на семена
- Арендатор должен выплатить в качестве арендной платы (за 9,45 га земли) рыночную стоимость 50 килограммов грецких орехов (в прошлом году она была 40 сомов за кг), в среднем, в соотношении 60 процентов арендатору и 40 процентов лесхозу
- Арендатор должен заплатить в Социальный фонд 150 сомов

Сезонная аренда пользуется предпочтением у пользователей, так как, когда урожай лесных орехов и плодов низкий, люди не берут в аренду участок и не платят за пользование. Эта форма доступа к лесным продуктам также более предпочтительна для пользователей, потому что они платят за сезонную аренду только в денежной форме и не обязаны участвовать в лесохозяйственных работах.

Один из недостатков сезонной аренды пользователи видят в том, что цена, устанавливаемая лесхозом на грецкие орехи, в качестве арендной платы, слишком высока. Например, в 2009 году, арендная плата была установлена на основе цены грецкого ореха по 40 сомов за килограмм. Однако, это была цена за грецкие орехи самого высокого качества, поэтому люди получили меньше на рынке, так как качество большинства собранных орехов ниже.

Арендаторы сообщили, что данный договор аренды становится все менее надежным. Хотя есть неформальное соглашение, что никто не должен претендовать на получение лесного участка другого члена сообщества, с ростом уровня лесопользования и населения, нынешние пользователи начинают чувствовать себя неуверенно.

Ряд директоров лесхозов выразили свое отрицательное отношение к такому роду аренде, так как она не гарантирует поступления дохода в случае низкого урожая орехов и плодов, а также увеличивает нагрузку лесников по лесохозяйственной работе. Во многих местах руководство лесхозов неофициально решило не предоставлять более сезонной аренды и перейти полностью на долгосрочную аренду или на ОВЛХ.

**2. Долгосрочная аренда.** Долгосрочная аренда предоставляется сроком на более чем один год, обычно сроки бывают от 5 до 10 лет, но могут достигать и до 49 лет. Этот вид аренды является популярным для использования пастбищ и пахотных земель. Она предоставляется по решению лесхоза на основе заявления. Арендатор берет конкретный участок для использования в качестве пастбищ или для выращивания сельскохозяйственных культур и заключает долгосрочный договор аренды. Ежегодно он должен выплачивать арендную плату (которая должна быть не ниже годовой ставки земельного налога, утвержденного Жогорку Кенешом) и в размере, устанавливаемом: либо согласно постановлению №360 на основе лесного билета, выдаваемого лесхозом или как лесной билет. Этот вид аренды, как правило, оформляется на основе контракта и часто даже регистрируется в Госрегистре. Так как арендная плата определяется в зависимости от площади и она все еще относительно низкая, арендаторы стремятся сохранить за собой эту аренду и часто сдают другим в субаренду излишки или неиспользуемые земли.

#### Вставка 4: Долгосрочный арендатор

“Я взял в аренду 50 га пастбищ на территории лесхоза сроком на 10 лет. И даже получил свидетельство, зарегистрированное в Госрегистре. Я выпасаю там свой скот и скот сельчан в течение 6 месяцев. Кроме того, я использую около полгектара фисташки, растущей на этом пастбище, собираю яблоки, груши, лекарственные растения и грибы. Хотя я плачу только за использование пастбищ.

*Житель села Тоскоол, Джалал-Абадская область*

### **3. Совместное управление лесами (СУЛ) или Общинное ведение лесного хозяйства (ОВЛХ).**

Механизм ОВЛХ был официально внедрен в 2001 году при поддержке Кыргызско-Швейцарского проекта по лесному хозяйству. Он был введен в качестве одного из инструментов Совместного управления лесами (СУЛ), который направлен на создание партнерства между органами местного самоуправления, лесного хозяйства и населением для устойчивого управления лесами. Он ставил целью расширение возможностей группы домохозяйств или, в идеале, сообщества в целом, управлять большими участками земли лесного фонда для их лучшего сохранения и получения средств к существованию.

Кыргызско-швейцарский проект начал апробацию этого типа лесопользования в орехово-плодовых лесах в южной части страны, потому что эти леса имеют чрезвычайно большое значение для сохранения биоразнообразия, и они интенсивно используются местными сообществами, которые получают от них значительную и непосредственную выгоду. В других регионах люди вступают в ОВЛХ и берут в аренду участки вблизи дорог для организации там торговли или кафе - в местах посещения туристов. Есть также форма ОВЛХ, при которой домашние хозяйства арендуют земли для посадки ореховых и фруктовых деревьев.

Модель ОВЛХ была быстро масштабирована и оформлена в соответствующие нормативно-правовые положения, которые были официально утверждены и применяются по всей стране. Основными принципами ОВЛХ, согласно Положению об общинном управлении лесами и постановлению Правительства № 482, октябрь 2007 года, являются:

- Предоставленные в пользование лесные земли и ресурсы не должны ухудшаться и уменьшаться
- Арендованные площади и ресурсы должны быть полностью защищены
- Все члены сообщества имеют равные права на участие в управлении и пользовании лесами
- Процесс принятия любых решений, касающихся аренды, должен включать все заинтересованные стороны и быть прозрачным
- Три комиссии управляют этими мероприятиями
- Лесхозы должны инструктировать арендаторов о том, как сохранить лес и каждую весну проверять саженцы и лесопосадочные работы, а каждую осень оценивать работы по уходу за лесом и рост саженцев
- Доходы, получаемые от использования лесных ресурсов, должны быть увязаны с расходами на поддержание и улучшение лесных зон
- Размер лесного участка, предоставляемого домохозяйству для ОВЛХ, не должен превышать в орехово-плодовых лесах 5 га, в смешанных лесах - 20 га, и в лесах у берегов рек - 2 га
- Срок первоначального соглашения по ОВЛХ составляет 5 лет, а затем может быть продлен на срок до 50 лет

- Арендаторы для ОВЛХ должны быть из числа местных жителей, в полной мере защищать свои участки леса, проводить лесохозяйственные работы, что, в свою очередь, предполагает наличие у них соответствующей рабочей силы и знаний по лесохозяйственным работам

Лесхоз обеспечивает арендатора инструкциями по уходу за лесом, посадке деревьев, выращиванию саженцев и другим лесохозяйственным работам. Ревизионная комиссия проверяет работу арендатора. Весной, она обращает внимание на качество, способ и условия посадки семян и саженцев, а осенью проверяет защищенность и выживаемость лесных культур.

Комиссия по обследованию состоит из председателя - главный лесничий и членов - инженер лесного хозяйства и лесных культур; лесничий, в чьем ведении находится лесной участок; лесничий и сам арендатор ОВЛХ.

Когда на лесном участке, арендованном для ОВЛХ, имеются различные ресурсы, могущие быть полезными для арендатора, а арендатор намерен использовать их, то это должно быть принято во внимание при оценке ожидаемых выгод от участка. Например, лесной участок с деревьями грецкого ореха, отведенный для ОВЛХ, может также включать в себя часть сенокоса, который будет использоваться арендатором. В этом случае польза от сенокоса также будет добавлена к размеру получаемой выгоды.

#### **Вставка 5: Пользователь ОВЛХ**

Сайжамал является арендатором ОВЛХ в Тоскоол-Атинском лесхозе. Она живет в селе Кара-Булак, расположенном на территории этого лесхоза. С 2005 года она берет в аренду 3 га лесной земли, на которой, в основном, растут грецкий орех, алыча, яблоня и боярышник. Для Сайжамал сбор и продажа грецких орехов является существенным источником дохода, который составляет 35-40 процентов годового бюджета семьи. Ежегодно она собирает около 350-400 кг грецких орехов и продает их от 40 до 80 сомов за кг, в зависимости от спроса и качества орехов.

Взамен, согласно контракту с лесхозом, она выращивает саженцы яблони на 0.05 га своего приусадебного участка. В течение 5 лет она должна вырастить 30000 яблонь. Также, она несет ответственность за защиту лесного участка от незаконной вырубki. По условиям контракта, помимо лесоустроительных работ, ежегодно она должна подготовить для лесхоза 10 кг семян грецкого ореха и яблони. В этом году заканчивается срок 5-летней аренды и Сайжамал намеревается продлить аренду на 50 лет. Для Сайжамал - недревесные лесные продукты не только источник наличных средств, но и служат для повседневных нужд ее семьи. В прошлом году, она заплатила 450 сомов лесхозу и получила разрешение на заготовку 3 куб. метров дров, которые она использует для приготовления пищи и обогрева. Она также собирает лекарственные травы в небольшом количестве для собственных нужд, без получения разрешения.

Предполагалось, что в отношении по ОВЛХ будет вступать группа домохозяйств, однако, в реальности, это, как правило, семейный подряд. В некоторых случаях, глава домохозяйства вступает в такое соглашение, но затем его сыновья со своими семьями занимаются лесными работами и сбором орехов.

#### **Вставка 6: Групповое ОВЛХ**

Три домохозяйства в нашем селе подписали соглашение по ОВЛХ об аренде лесного участка с грецкими орехами. В одной семье было 10 человек, а в двух других – по 4-5 человек. Лесные работы были разделены на три равные части, но когда начался сбор, первая семья собрала гораздо больше орехов, чем другие. После первого года, эта группа распалась, и были заключены три отдельных соглашения по ОВЛХ.

*Работник лесхоза Тоскоол-Ата*

Очевидно, что ОВЛХ не получило большего распространения в стране; даже в районах, где выгоды для населения от лесных ресурсов и их зависимость от них очень высоки. Эта тенденция противоречит ожиданиям, за последние три года сократились как площади, так и количество контрактов (см. таблицу 11).

**Таблица 11. Количество контрактов ОВЛХ и площади, выделенные под ОВЛХ**

Регионы	2008		2009		2010	
	Кол-во ОВЛХ контрактов	Площадь под ОВЛХ (га)	Кол-во ОВЛХ контрактов	Площадь под ОВЛХ (га)	Кол-во ОВЛХ контрактов	Площадь под ОВЛХ (га)
Иссык-Куль	9	138.4	9	138.4	9	138.4
Нарын	88	3,714.20	89	3,752.20	66	2,837.80
Чуй	69	572.32	74	580.03	71	515.66
Талас	104	868.75	67	516.35	53	349.7
Баткен	44	183.5	44	183.54	25	157.9
Ош	156	1,078.97	109	868.47	115	950.31
Джалал-Абад	865	5,602.46	787	5,086.36	756	4,936.28
<b>ВСЕГО</b>	<b>1,335</b>	<b>12,158.6</b>	<b>1,179</b>	<b>11,125.35</b>	<b>1,095</b>	<b>9,886.05</b>

Например, в Джалал-Абадской области, где растут орехово-плодовые леса, 10 процентов всех лесов были выделены под ОВЛХ. Тем не менее, в настоящее время, только 6 процентов используется под ОВЛХ. Механизм ОВЛХ не рассматривается как привлекательный вид лесопользования населением из-за следующих факторов:

- Земельные участки, выделяемые для ОВЛХ, как правило, небольшого размера, не более 5 га.
- Лесхоз определяет размер арендной платы, которая должна быть выплачена в натуральной форме. Проблема в том, что сумма аренды рассчитывается, исходя из рыночных цен, в то время как стоимость труда рассчитывается, исходя из официальных тарифов Госагента, которые очень низкие. Это несоответствие приводит к тому, что лесопользователям невыгодно вступать в договоренные отношения в рамках ОВЛХ.
- Домохозяйства должны иметь достаточно рабочих рук для проведения лесных работ и защиты леса. Во многих случаях, домохозяйство арендует участок леса и, либо часть его отдает в субаренду родственникам, которые, в свою очередь, участвуют в лесных работах, либо нанимает сезонных работников для подспорья.

На практике, ОВЛХ служит своего рода обширным договором аренды между лесхозом и несколькими арендаторами из близлежащих сел. По существу, здесь нет организации, как таковой, сообщества или даже группы домохозяйств в комитет или другую структуру, относящихся к управлению лесных хозяйством. Члены сообщества не участвуют в каком-либо планировании или принятии решений об уходе за лесами в целом, поскольку это является прямой и единоличной обязанностью лесхоза. Не имеется сводной отчетности по общим показателям пользования лесом

сообществами, а также информации о возможных воздействиях, к которому это может привести, например, эрозия почвы или качество воды.

В некоторой степени, эта форма пользования, похоже, отражает необходимость специализированных навыков для надлежащей оценки качества лесов, которыми обладают только специалисты в лесхозах (или, по крайней мере, должны обладать). Естественным следствием этого является уровень готовности сообщества, в целом играть более активную роль в управлении лесного хозяйства.

Опрошенные, как среди чиновников, так и простых жителей, отметили, что лесные продукты, в основном, рассматриваются с точки зрения индивидуального потребления домашними хозяйствами, а не как общий для всех ресурс сообщества. Социальный капитал, в виде умения работать вместе для сохранения этого ресурса, по всей видимости, в общем, пока отсутствует.

Домохозяйства получают участок на пять лет, после чего, если все условия договора были выполнены, он может быть продлен на 50 лет. Оплата за лесопользование производится чаще всего в виде труда, а не в денежной форме. ОВЛХ практикуется главным образом потому, что люди считают, что это наиболее надежный долгосрочный способ лесопользования.

ОВЛХ, в той форме, как это применяется, также не очень инклюзивен (*«инклюзивный» - охватывающий и предоставляющий всем равные возможности – прим. перев.*). Важнейшим условием договоренности с каждой семьей является то, что она обязуется выполнить ряд работ, в том числе дополнительные лесопосадки. Руководство часто полагает, если глава домохозяйства - женщина, то оно не сможет справиться с некоторыми лесохозяйственными работами и, соответственно, оно не получает возможности ухода за лесным участком.

**4. Специальные разрешения.** Существует два типа специального разрешения на пользование лесными ресурсами: лесорубочный билет и лесной билет. Эти разрешения выдаются только на один сезон, независимо от того, сколько времени лесопользователь собирается заготавливать ресурсы. Лесной билет является официальным разрешением, которое предоставляет право пользования на НДЛП. В лесном билете также указывается вид ресурса, который можно использовать, его объем, а также разрешенный период времени. Заготовка НДЛП в коммерческих целях оплачивается по ставкам региональных и республиканских органов, установленными постановлением Правительства.

**5. Неформальное пользование.** Существуют различные виды неформального пользования лесными ресурсами. Некоторые пользования являются неформальными, но законными, такие как сбор грибов, ягод, фруктов и лекарственных растений для собственных нужд. Однако почти все опрошенные собирают грибы для продажи, а многие собирают ягоды и фрукты для продажи либо в свежем виде или переработанные в варенье. В случае, когда НДЛП заготавливаются в коммерческих целях, необходимо получить разрешение и уплатить сбор за такое пользование. Такое редко происходит, если сборщики – жители местных сообществ.

Существует традиционная модель совместного пользования урожаем лесных орехов и фруктов, называемая *«машак»*. Суть состоит в том, что арендаторы лесных участков разрешают другим людям, как правило, бедным и женщинам, которые не имеют другого доступа к лесным ресурсам, бесплатно собирать орехи и фрукты, оставшиеся после сбора урожая. Однако бывает много случаев, когда люди приезжают из других сел и собирают (воруют) орехи на участке арендатора до того, как он собрал урожай. Чтобы избежать этого, многие люди, либо живут в лесу в течение месяца до наступления сезона сбора орехов, чтобы охранять их от подобных незаконных сборщиков, или собирают орехи, особенно фисташки, прежде чем они созреют. Недозревшие фисташки стоят гораздо дешевле на рынке.

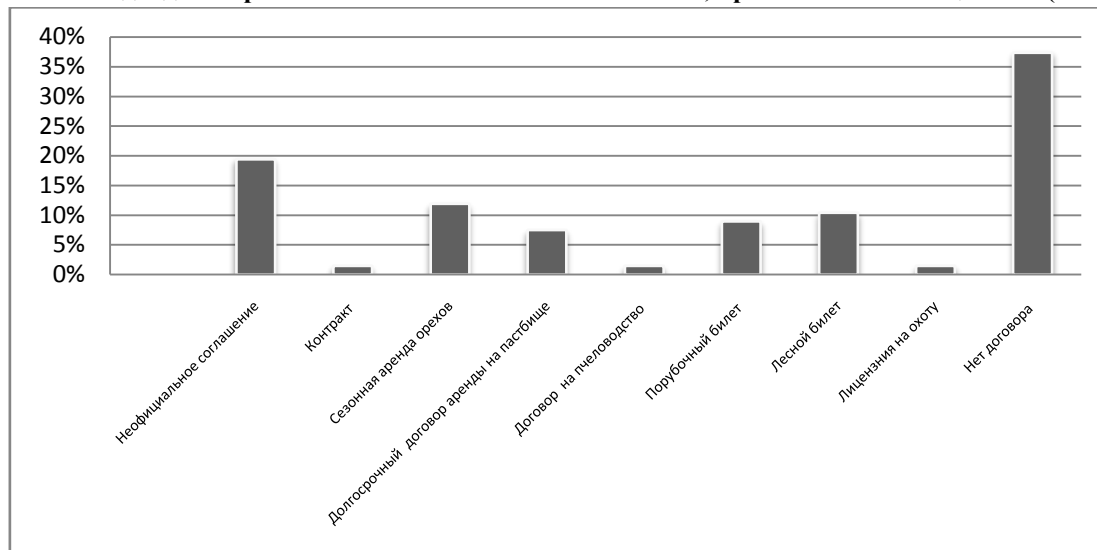
Таблица 12. Виды неформального использования лесных ресурсов

Вид использования	Наложение прав	Плата	Конфликты
<b>Выпас скота сельчанами в близлежащих лесах</b>	Да	Нет	<u>Острый</u>  Происходят острые конфликты между арендаторами лесных участков и теми, кто неформально выпасает свой скот на этих участках. Арендаторы ОВЛХ даже вынуждены огораживать свои участки, чтобы защитить их от скота.
<b>Сбор грибов, лекарственных растений, ягод, дров</b>	Да  Люди собирают эти лесные продукты без всяких ограничений площади или объема	Нет	<u>Умеренный</u>  Конфликты происходят, когда люди собирают эти ресурсы на участке, арендованном другим пользователем, чаще всего с арендаторами пастбищ, но такие случаи достаточно редки.
<b>Заготовка сена</b>	Нет	Лесной билет	Нет
<b>Сбор орехов, оставшихся после сбора урожая (<i>машак</i>)</b>	Да  Люди собирают оставшиеся орехи по согласию или без согласия арендатора	Нет	<u>Умеренный</u>  Когда это действительно <i>машак</i> , конфликты не происходят, так как с арендатором заранее договариваются об этом и собирают после того, как он провел сбор. Но случается, что люди собирают орехи до того, как это сделал арендатор, утверждают, что они собирали <i>машак</i> .
<b>Субаренда земли</b>	Да  В этом случае, арендатор сдает в субаренду землю: участки пастбищ, пашню или лесные ресурсы: орехи и фрукты - другим пользователям	Да  Плата поступает арендатору в виде денег или в виде фруктов и орехов	Нет

Незаконное использование лесных ресурсов происходит в небольшом масштабе, но повсеместно. Это происходит по большей части потому, что существует ограниченный доступ к ресурсам и к получению защищенных прав пользования. Субаренда лесных земель и ресурсов, хотя и запрещена законом, широко распространена по всей стране. Люди сдают в субаренду участки пастбищ другим чабанам, а также пахотные земли, если они не намерены их обрабатывать. Субаренда особенно часто применяется при сезонной аренде для сбора урожая орехов и фруктов.

Данные опроса показывали, что женщины участвуют в лесопользовании большей частью, не вступая в договорные отношения, которое заключается в сборе лекарственных растений и ягод.

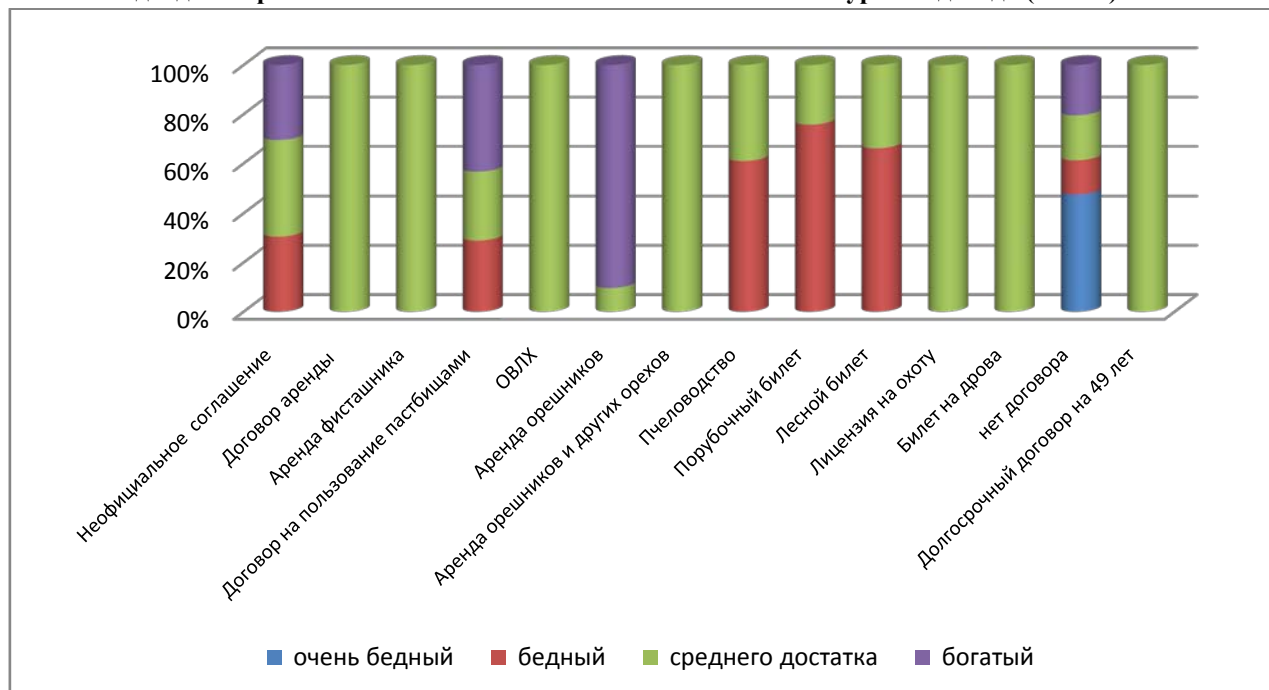
**Рис. 9. Виды договорных отношений по лесопользованию, применяемые женщинами (N=67)**



Источник: РДФ, данные опроса

Интересные данные опроса показали, что не только женщины, но и крайне бедные домохозяйства используют лес без договоренностей, в основном, для сбора лекарственных растений, ягод, фруктов для собственных нужд и занимаются *машак*.

**Рис. 10. Виды договоренностей на лесопользование в зависимости от уровня дохода (N=300)**



Источник: РДФ, данные опроса. Уровень дохода основан на самооценке респондента по сравнению с другими домохозяйствами в селе.

Наконец, имеется проблема незаконной рубки деревьев с или без попустительства или участия руководства лесхозов. Нет возможности определить реальные размеры происходящего. Многие опрошенные члены сообщества предполагают, что имеют место быть реальные рубки, помимо



санитарной рубки, с прямым участием руководителей лесхозов, в целях наживы. Это, как представляется, происходило, по крайней мере, в нескольких случаях, когда некоторые должностные лица лесхозов были оштрафованы. Как отмечалось выше, для таких злоупотреблений имеются сильные стимулы, но слабые преграды, что делает их вполне вероятными и в дальнейшем. В то же время, и некоторые члены сообщества непосредственно заготавливают дрова из леса. Но масштаб проблемы оценить сложно. В целом, в последние годы, происходит хотя и совсем небольшой, но рост лесного покрова, что свидетельствует о том, что, по крайней мере, масштабы незаконных рубок не настолько велики, чтобы утверждать, что леса находятся в непосредственной опасности.

**Таблица 13. Обзор основных характеристик фактического (*de facto*) лесопользования**

	Сезонная аренда	Долгосрочная аренда	СУЛ	Лесной билет	Разрешение НДЛП
<b>Юридические требования по доступу (<i>de jure</i>)</b>	<p>Заявление в лесхоз</p> <p>Сезонное использование</p> <p>Субаренда запрещена</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Заявление в лесхоз</li> <li>■ Срок 5 -10 лет, может до 49 лет</li> <li>■ Субаренда запрещена</li> <li>■ Должен использовать местные сорта для выращивания</li> <li>■ Для выпаса нужно представить справку от ветеринара о количестве скота и его здоровье</li> </ul>	<p>Заявление в комиссию ОВЛХ</p> <p>Могут участвовать только местные общины</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Предпочтение людям с опытом в лесном хозяйстве, бывшим пользователям</li> <li>■ Заявитель должен иметь достаточные человеческие, земельные ресурсы и средства</li> <li>■ Первая аренда на 5 лет и, если условия все соблюдены, продление на 50 лет</li> <li>■ Субаренда разрешена</li> <li>■ Площадь для ОВЛХ ограничена в размере: не больше 5 га в орехово-плодовых лесах, 20 га в смешанных лесах и 2 га в прибрежных лесах</li> <li>■ Заявитель должен подать заявление на определенный участок</li> </ul>	<p>Заявление в лесхоз</p> <p>Только на один сезон</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Заявление в Территориальное управление охраны природы и развития лесных экосистем или в ГАООСЛХ на заготовку определенных ресурсов в определенном количестве и объеме</li> <li>■ Только на один сезон</li> </ul>
<b>Проблемы доступа (<i>de facto</i>)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Там, где ресурсов не хватает и высокая конкуренция – доступ ограничен, в особенности для новых пользователей</li> <li>■ Неформально предпочтение отдается прежнему пользователю</li> <li>■ Создается представление, что доступ облегчен для более состоятельных людей, которые дают взятки и/или имеют связи в лесхозе</li> <li>■ У людей нет информации о наличии ресурсов/участков для сезонной аренды</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Где ресурсов мало – доступ ограничен</li> <li>■ Все хорошие земли уже отданы в аренду</li> <li>■ Нет точной информации о наличии свободных участков для аренды</li> <li>■ Существует мнение, что она более доступна для состоятельных людей, кто дает взятку и/или имеет связи в руководстве лесхоза</li> <li>■ Люди часто отдают в субаренду, и субарендатор часто платит больше, чем</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Сообщество не имеет права голоса при предоставлении доступа к лесным участкам для домохозяйств</li> <li>■ Часто люди не знают, где и какие участки имеются</li> <li>■ Нет стимулов для формирования группы</li> <li>■ Препятствует доступу женщин и бедных к ценным лесным ресурсам, которые не имеют знаний, ресурсов и активов</li> <li>■ Доступ к долгосрочной аренде требует много усилий от арендатора для выполнения сроков и условий лесхоза для</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Он используется в основном для рубки деревьев</li> <li>■ Доступ к сбору упавшего дерева очень затруднен. Согласно процедуре в национальном парке, смотритель парка делает снимки, отчет и отправляет их в ГАООСЛХ, которое должно решить, как это дерево может быть использовано и дать указание работникам распределить билеты для использования этого дерева. Этот процесс может занять до 6 месяцев, что делает этот бывший ценный источник древесины</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Существует большое непонимание и путаница в отношении доступа к этим ресурсам даже среди работников лесного хозяйства. Некоторые лесники интерпретируют законодательство, что все разрешения на НДЛП выдаются лесхозом, за исключением тех, которые идут на экспорт.</li> </ul>

	Сезонная аренда	Долгосрочная аренда	СУЛ	Лесной билет	Разрешение НДЛП
		<p>основной арендатор</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>У людей нет информации о наличии имеющихся участков для аренды</li> </ul>	получения аренды на 50 лет	бесполезным.	
Юридические требования по пользованию ресурсами ( <i>de jure</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>Оплата в денежной форме до или сразу после сбора урожая</li> <li>Требуется договор об аренде</li> <li>Плата определяется на основе вида пользования и объема НДЛП, которые будут собраны</li> <li>Договор может быть аннулирован, если условия и требования не выполняются</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Оплата наличными на основе платы за годовой лесной билет</li> <li>Договор аренды должен быть зарегистрирован в районном Госрегистре</li> <li>Плата устанавливается на основе различных положений для различных видов пользования</li> <li>Может быть аннулирован, если условия и требования договора не выполняются</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Доходы, получаемые от использования лесных ресурсов должны быть связаны с расходами на поддержание и улучшение лесных площадей;</li> <li>Арендатор несет ответственность за защиту своих участков леса от болезней, пожаров и нелегального использования.</li> <li>Может быть отменена, если условия и требования контракта не выполняются</li> </ul>	Оплата наличными зависит от объема и вида пользования	Оплата наличными на основе вида и объема ресурсов
Проблемы пользования ( <i>de facto</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>В основном члены сообществ, близлежащих к лесам, пользуются НДЛП, такими как фисташки, грецкие орехи, фрукты; заготовка сена; меньше арендуют пашню</li> <li>Жители из дальних сел берут в субаренду участки или нанимаются на сезонную работу</li> <li>Включает дополнительные работы по лесу: сбор вредителей, обеспечение лесхоза семенами собираемых фруктов и орехов</li> <li>В некоторых местах пользователи просто служат как наемная рабочая сила, чей труд лесхоз оплачивает частью собранного урожая</li> <li>Люди сдают в субаренду участки</li> <li>Фрукты и орехи, растущие на сезонно арендуемых участках, не охраняются лесхозом надлежащим</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>В основном используется для аренды участков для выпаса и земледелия близлежащими сообществами, но члены из отдаленных сообществ и пастухи пригоняют скот из других мест</li> <li>Субаренда широко распространена</li> <li>Имеются случаи выпаса и сбора НДЛП в Национальном парке, что запрещено согласно ЛК (статья 55)</li> <li>Пользователи не платят налог на пользование землей</li> <li>Плата сравнительно низкая</li> <li>Пользователи могут</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Используется для особо прибыльных лесных ресурсов, таких как участки с грецким орехом и фисташками, туристическими достопримечательностями, торговыми точками вблизи дорог</li> <li>Только члены лесных сообществ, потому что трудно защищать лес, если они живут далеко от него</li> <li>Механизмы подотчетности не работают, т.к. 3 комиссии, предназначенные для изучения соответствия не работают</li> <li>Размер выгоды рассчитывается на основе рыночной цены, но стоимость труда - на основе официальных тарифов, которые очень низкие. Это несоответствие приводит к тому,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Доступ к древесине в целом очень труден. Люди ждут в течение 2-3 лет, чтобы иметь возможность купить древесину или получить лесной билет</li> <li>Нет информации о наличии древесины, что ведет к конфликтам и незаконной вырубке</li> <li>Сбор дров происходит в основном без получения билета</li> <li>Нет инструкций на рубку, сбор дров, и люди в основном делают это по своему усмотрению</li> <li>Люди часто используют ресурсы без каких-либо лесных билетов, поскольку они не знают, нужны ли</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Местные сообщества не знают, где и как получить разрешения, они также не знают, когда требуется разрешение, поэтому они в основном охотятся на животных и собирают лекарственные растения, ягоды в коммерческих количествах без каких-либо разрешений</li> <li>Многие сельские жители не могут позволить себе ездить за разрешениями в областной центр</li> <li>На практике приобретается только ограниченное число разрешений, в основном, когда эти ресурсы предназначены для экспорта из страны и</li> </ul>

	Сезонная аренда	Долгосрочная аренда	СУЛ	Лесной билет	Разрешение НДЛП
	<p>образом</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Лесхозы имеют право подсчитать потенциальный урожай, который можно собрать с участка и определяют арендную плату на основе соотношения 60% и 40%, где 60% остается у арендатора</li> <li>Оплата часто производится в натуральной форме (доля урожая). Из-за требования немедленной оплаты после урожая, бедные вынуждены сразу же продавать урожай, когда цены еще низкие</li> <li>Пользователи не платят налог с этого дохода</li> <li>Арендуют и платят арендную плату только, когда урожай НДЛП хороший</li> <li>Самый легкий способ получить быстрый доход</li> <li>Надежность этого механизма низкая. Не гарантирует надежного права пользования после окончания сезона</li> <li>Часто люди не заключают договор на такую аренду</li> <li>Право может быть аннулировано, если условия и требования договора не выполняются (у многих пользователей нет договора), если состояние леса изменится - нечеткое определение по ЛК</li> </ul>	<p>бесплатно использовать в малом количестве другие ресурсы, находящиеся на участке</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Почти все опрошенные имели договора аренды, а некоторые даже зарегистрировали их в Госреестре</li> </ul>	<p>что пользователям невыгодно вступать в ОВЛХ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Все опрошенные имели договора</li> <li>Право может быть передано наследнику</li> <li>Право на часть участка может быть передано арендатором другим людям</li> <li>Есть случаи, когда лесхоз принял решение в разделении участка и выделения его частей для других пользователей</li> <li>Условия очень строгие для выполнения и избежания лишения права</li> </ul>	<p>они, где их взять и каким образом это сделать</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Существует путаница между разрешениями на НДЛП и лесными билетами, люди берут долгосрочную аренду, но обеспечивают оплату на основании на лесных билетов.</li> </ul>	<p>таможня может запросить разрешения на заготовку ресурсов. На практике, люди собирают ресурсы и продают их оптовикам или компаниям, которые затем приобретают разрешение на экспорт.</p>
<b>Основные проблемы</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Пользователи не заинтересованы в устойчивых методах сбора и пользования ресурсами в связи с коротким сроком аренды и ненадежностью этой формы права пользования</li> <li>Лесхозы не заинтересованы этим</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Негативно воздействует на экосистемы, т.е. культивация земель в лесных зонах ухудшает почву, ведет к утрате биоразнообразия и заражает сельскохозяйственными</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Практика ОВЛХ ведет к фрагментации лесных экосистем и утрате биоразнообразия</li> <li>Пользователи не ограничены в типах использования и часто используют лесные земли, как пахотные, что приводит к потере</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Люди незаконно рубят деревья, поскольку для них нет законных путей доступа к древесине, и часто они рубят здоровые и ценные породы деревьев</li> <li>Люди собирают НДЛП без</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Люди собирают ресурсы незаконно, без оплаты. ГАООСЛХ теряет существенный источник дохода</li> <li>Пользователи не имеют стимулов для</li> </ul>

	Сезонная аренда	Долгосрочная аренда	СУЛ	Лесной билет	Разрешение НДЛП
	<p>видом аренды, так как она не дает устойчивого дохода</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Не поддерживает УУЛ</li> </ul>	<p>болезнями лесные экосистемы</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Усиливает конфликты между членами сообщества и лесхозом с ростом конкуренции на аренду пастбищных участков, ведет к незаконному использованию</li> <li>▪ Пользователи не имеют стимулов к сохранению лесных экосистем и использованию ресурсами на устойчивой основе</li> </ul>	<p>биологического разнообразия и истощению ресурсов</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Не поддерживает женщин и бедных</li> </ul>	<p>применения методов устойчивого использования и часто истощают ресурсы</p>	<p>использования устойчивых методов сбора урожая и нет контроля за их деятельностью. Лесхоз не получает никаких доходов от этого вида пользования и потому не контролирует объемы, методы сбора, что приводит к ухудшению и истощению лесных ресурсов</p>

## В. Отсутствие прозрачности и слабая вовлеченность лесопользователей

Приведенное выше описание взаимодействия между лесхозами и сельскими жителями выделяет одну из системных проблем управления лесным хозяйством: отсутствие прозрачности. Мало общедоступной информации, из которой можно было бы узнать о правилах, согласно которым леса должны управляться. Почти нет данных о фактическом состоянии лесов, условиях лесопользования и о том, какие улучшения предпринимаются субъектами лесного хозяйства. Лесхозы контролируют всю эту информацию и перед ними фактически не ставятся никаких конкретных требований по ее предоставлению гражданам.

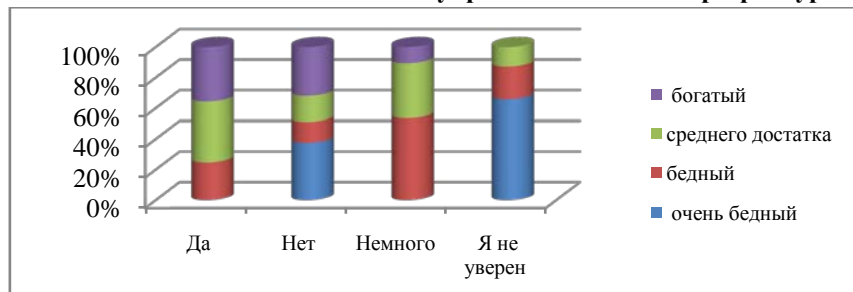
### Вставка 7: Осведомленность об управлении лесами

Я не знаю, как лесхоз принимает решения. Я знаю, что все хорошие участки леса грецкого ореха уже давно были разделены между работниками лесхоза и их родственниками и они используют их. То же самое касается пастбищ: только они, их друзья и родственники, и богатые люди могут получить пастбища в аренду. Если вы пройдетесь вокруг, то увидите, что только состоятельные люди имеют хорошие лесные участки. Бедные обходятся *машаком*. Я пытался получить землю, но в лесхозе мне сказали, что свободной земли нет. Теперь, чтобы иметь доступ к нашему лесу нужно дать взятку лесникам наличными или отдать им овцу.

*Житель села Тоскоол, Джалал-Абадская область*

Обычно, лица, с более низким доходом, имеют меньше информации о нормах и правилах, относящихся к лесному хозяйству (Рис. 10). При этом, женщины, как правило, знают меньше об этих самых нормах и правилах (Рис. 11).

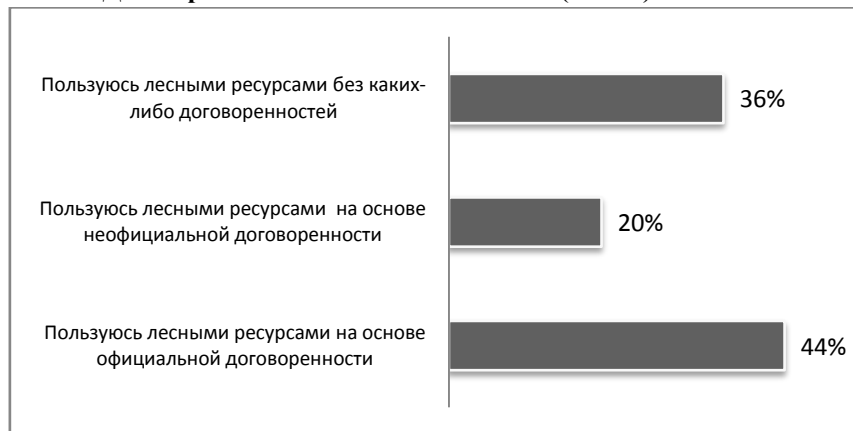
Рис. 11. Степень знания законов об управлении лесами в разрезе уровня дохода (N=300)



Источник: РДФ, данные опроса. Уровень дохода основан на самооценке респондента по сравнению с другими домохозяйствами в селе

В то же время, многие члены сообществ, особенно те, которые в настоящее время получают выгоду от лесопользования, готовы продолжать эти отношения. В кыргызском сельском обществе вполне приемлемы неформальные или устные договоренности, и в отношении лесопользования это распространено достаточно широко. Полевые данные говорят о том, что люди не вступают в формальные договорные отношения когда это требуется или потому что они не хотят платить за пользование ресурсами (ни деньгами ни трудом) или они не знают как войти в такие договорные отношения.

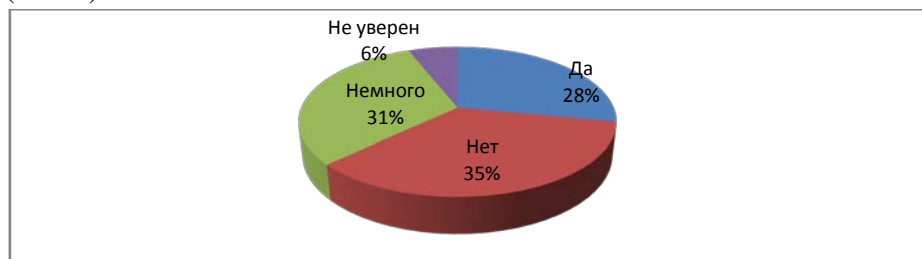
**Рис. 12. Договоренности по лесопользованию (N=300)**



Источник: РДФ, данные опроса

Тем не менее, наблюдается большая заинтересованность, по крайней мере, в понимании законов, регулирующих лесопользование. Около двух третей всех опрошенных ничего не знают или знают немного о правовых нормах лесопользования, а большинство тех которые знают правила признались, что они не понимают в полном объеме (Рисунок 14).

**Рис. 13. Осведомлённость о нормативно-правовой базе ведения лесного хозяйства и лесопользования (N=300)**



Источник: РДФ, данные опроса

Менее 20 процентов всех респондентов считают, что они знают, как лесхоз управляет лесами. Нет прозрачности в распределении земли и других ресурсов. Люди не знают, какие земли используются, а какие нет, кто использует земли и как они их используют.

Обычно лесопользователи получают информацию о лесопользовании двумя способами: на общих собраниях лесопользователей и путем размещения информации на стендах лесхоза. Собрания лесопользователей проводятся два раза в год, а главные обсуждаемые вопросы - сроки и условия аренды текущего года. Для большинства опрошенных наиболее полезная информация относится к сборам и срокам лесопользования, а также изменениям, касающихся правил и процедур управления лесным хозяйством.

Сельские жители считают, что имеются проблемы с распространением информации о правилах и процедурах лесохозяйственной деятельности, а также о решениях, принимаемых органами лесного хозяйства. Они считают, что основными причинами такого отсутствия информации являются:

- Отсутствие навыков у лесников предоставлять информацию своевременно и эффективно
- Отсутствие намерений распространять информацию, она должна предоставляться только по запросу

- Лесхоз не сотрудничает с айыл окмоту в распространении информации
- Лесхоз не хочет раскрывать информацию по финансовым вопросам

Участие сообществ в управлении лесами не предусмотрено в правовом и институциональном устройстве лесхозов. Мнение опрошенных жителей на эту тему достаточно неоднозначно. С одной стороны, чуть более половины респондентов проявили интерес к участию в принятии решений, касающихся ведения лесного хозяйства и пользования лесными ресурсами, в частности, в улучшении лесных ресурсов, охране лесов от пожаров и при распределении прав лесопользования. Однако, большинство респондентов отметило, что испытывают определенные опасения относительно дозволения сообществу играть более активную роль в принятии управленческих решений. Несколько респондентов выразили озабоченность, что усиленный контроль за использованием лесных ресурсов может привести к их деградации, потому что привлеченные лица будут в большей степени руководствоваться стимулом максимизировать пользу своим домохозяйствам в противовес устойчивому использованию лесных экосистем. Большинство опрошенных жителей также отметили, что они не должны «вмешиваться» в деятельность лесхоза и участвовать в принятии решений по вопросам лесного хозяйства - из-за отсутствия достаточного опыта и навыков управления. Больше всего было скептицизма по поводу возможности изменения существующей практики в лесхозах. Со стороны респондентов, было проявлено умеренное желание попробовать самим принять в этом участие, чтобы добиться таких изменений. В частности, по вопросу использования земель под пастбища, сельские жители отметили, что, в определенной степени, повышение роли выбираемого ими главы айыл окмоту или пастбищного комитета может быть вполне уместным. Они обосновали свое мнение тем, что эти организации в принципе могут быть действительно усилены и иметь больше полномочий, поскольку они лучше понимают интересы сообщества в широком смысле и могут вести себя на равных с директорами лесхозов.

## Г. Конфликты

Отсутствие или недостаток прозрачности и предоставления информации приводит к конфликтам разной степени между различными пользователями и заинтересованными сторонами. Только четверть респондентов считают, что лесхозы обращаются со всеми пользователями на равных условиях. Те, кто считает, что обращение несправедливое, думают так, потому что: «цена отличается на одно и то же пользование» (37%); «некоторые люди получают земельный участок/ресурсы лучшего качества за ту же цену, что заплатили и другие» (31%); «некоторые люди получают, в общем, более приоритетное обслуживание» (23,7%).

Основными причинами большинства конфликтов, по мнению опрошенных, являются:

- Несправедливое распределение лесных участков для сенокоса, сбора дров и выпаса скота; распределение часто основывается на родственных или дружественных отношениях между сотрудниками лесхозов и определенными пользователями.
- Распределение участков не осуществляется через открытые процедуры.
- Работники лесхоза используют лесные ресурсы, как свои собственные, заготавливая их для себя и для продажи.
- Несмотря на строгий запрет на рубку леса, сельские жители жалуются, что работники лесхоза заготавливают и продают древесину. Один респондент заявил, что по его подсчетам лесхоз ежедневно заготавливает и продает около 10 кубометров древесины.
- Конфликты между официальными пользователями лесных участков и теми, кто хочет иметь доступ к лесопользованию, но не может его получить.



Конфликты между лесхозами и частными лицами случаются довольно часто и их причины коренятся в неэффективном, непрозрачном и неподотчетном управлении лесным хозяйством. Пользователи, как правило, имеют низкий уровень доверия к сотрудникам лесхоза. Они придерживаются мнения, что коррупция и неформальные отношения подрывают законный и прозрачный доступ всех пользователей к недревесным лесным продуктам.

**Рис. 14. Есть ли коррупция в управлении лесами? (N=300)**



Источник: РДФ, данные опроса

Лесхозы проводят санитарные рубки и продают получаемую в результате таких рубок древесину. Процедур, установленных для продажи древесины, нет. Практика такова, что люди делают предоплату за древесину, а после рубки лесхоз доставляет ее им. Некоторые сельские жители вынуждены ждать эту древесину в течение 2-3 лет. Отсутствие процедур и прозрачности в продаже древесины способствует возникновению чувства у членов лесных сообществ, что лесхоз продает лес не людям, живущим вблизи лесов, а живущим за пределами лесных сообществ, потому что они богаты или имеют связи в лесхозе. В ответ на это, полагая, что лесники рубят лес и продают его людям вне сообществ, сельские жители часто решают сами пойти в лес и произвести самовольную рубку.

Все споры, связанные с лесом, по закону, должны рассматриваться в судах. Более того, государственные органы управления лесным хозяйством не платят государственную пошлину по делам о нарушении лесного законодательства. Тем не менее, это не совсем эффективный способ разрешения конфликтов. Среди сельского населения мало доверия в эффективность судов в целом, и, в особенности, в судебных делах против государственных учреждений. Многие дела не решаются и находятся в судах в течение многих лет. Кроме того, как правило, лесохозяйственные органы сами обращаются в суд для получения просроченной платы за пользование лесными ресурсами или наказание за незаконное пользование.

#### IV. СТИМУЛЫ И ВЛИЯНИЕ

Интересы и стимулы, которые движут основными заинтересованными сторонами на местах, в особенности, лесхозами создали текущую обстановку в управлении лесами. Институциональные и правовые условия, формирующие их деятельность, также как основные экономические стимулы лиц, подвергающихся в той или иной мере воздействию системы лесного хозяйства: от низкооплачиваемых работников лесхоза до членов сообщества также делают свой вклад в функционирование и не функционирование всей системы управления лесами.

Необходимые изменения по улучшению общего лесопользования, которые позволят обеспечить максимальную защиту лесов и, в то же время, их хозяйственное использование - то есть устойчивое управление лесами, должны быть рассмотрены в контексте этих стимулов. Ниже предлагается карта интересов заинтересованных сторон, их возможностей и средств влияния на политику и реализацию устойчивого управления лесным хозяйством. Комплексная схема того, как интересы заинтересованных сторон, их способности и возможности влиять на политику и внедрение практики устойчивого управления лесами представлена ниже. "Мотивация для поддержки Устойчивого управления лесами" определяется, как готовность уравновесить имеющиеся потребности в использовании лесных ресурсов для своего блага (включая использование общей защитной и продуктивной роли леса, в случае центрального правительства), с недопущением при этом общего истощения лесных ресурсов в течение продолжительного времени.

**Матрица потенциала и мотиваций основных стейкхолдеров**



Некоторые пояснения помогут понять эту схему:

- За исключением доноров, имеющих конкретный мандат поддержки устойчивого управления лесами и не испытывающих противостоящего экономического интереса, а также ограниченного числа экологических НПО, в стране нет явных поборников устойчивого управления лесным хозяйством. Государственные органы, в том числе ГАООСЛХ,

ограничены своими административными проблемами и слабым потенциалом. Сообщества и отдельные пользователи оказывают слабую или среднюю поддержку, из-за недостаточной информированности. Так как они не имели серьезной ответственности за содержание и сохранность ресурсов в прошлом, члены сообщества и сейчас рассматривают леса просто как ресурс, из которого можно извлечь пользу для семейного использования. Члены сельских сообществ недостаточно осведомлены о большой роли лесных зон для их экосистем и потенциальном воздействии на них индивидуального потребления лесных продуктов и незаконных рубок.

- Влияние отдельных граждан является слабым. Это отражает отсутствие возможностей для их участия, кроме как возможности участия в модели ОВЛХ, а также низкая прозрачность и почти полное отсутствие подотчетности учреждений лесного хозяйства перед ними.
- Оценка мотивации лесхозов весьма неоднозначна. С одной стороны, несмотря на ограничения в потенциале, они обладают наиболее полным профессиональным пониманием требований для устойчивого управления лесным хозяйством. Они живут и работают непосредственно на лесных землях и должны быть лучше осведомлены об истинном состоянии лесов и, предполагается, должны реагировать на проблемы леса. С другой стороны, экономические и институциональные трудности работников лесхозов заставляют их использовать лес больше, как ресурсный источник и, вероятно, гораздо в больших масштабах, чем это делают сообщества. Фактически, низкий уровень мотивации людей, работающих в главном учреждении управления лесным хозяйством, является одной из основных проблем стимулирования устойчивых методов лесопользования.

**Таблица 14. Основные заинтересованные стороны**

<b>Заинтересованная сторона</b>	<b>Интересы</b>	<b>Имеющиеся ресурсы</b>	<b>Сдерживающие факторы</b>	<b>Используемые каналы управления</b>	<b>Потенциальное воздействие на совершенствование управления лесным хозяйством</b>
Правительство (Аппарат премьер-министра, Администрация президента, министерство финансов)	Обеспечение общей экологической устойчивости, экономического развития и сокращения бедности Получение дохода	Госбюджет Пособия местному населению	Дефицит финансов Отсутствие приверженности	Утверждение политики Выделение средств из госбюджета Привлечение инвестиций	Установление более широкой политики в отношении управления устойчивым использованием природных ресурсов Обеспечение финансирования на проведение реформ Обеспечение координации между ведомствами и отраслями Обеспечение институциональной стабильности
ГАООСЛХ	Охрана и восстановление лесов Получение дохода	Доход из «специальных средств» Госбюджет Донорское финансирование	Нехватка средств и кадров Недостаток потенциала Институциональная нестабильность и постоянные реорганизации Частая ротация руководства Политическое давление	Выработка политики и разработка законодательства Принятие решений по НПД, распределению бюджета среди регионов, назначению и увольнению директоров и менеджеров Контроль над управлением лесхозов	Общее инициирование и проведение реформ Разработка механизмов реализации реформ Координация с другими агентствами и отраслями Организация распространения информации Организация программ по укреплению потенциала лесохозяйственников и лесопользователей
Территориальные управления ГАООСЛХ	Охрана и восстановление лесов Получение дохода	Спецсредства Госбюджет	Недостаток полномочий в принятии решений Неясная функциональная роль Низкий потенциал Политическое давление	Выдача разрешений Сбор доходов Надзор за лесхозами	Предоставление информационно-консультационной поддержки лесхозам Организация программ по укреплению потенциала для лесхозов Координация работы с другими госагентствами на региональном и местном уровнях

Заинтересованная сторона	Интересы	Имеющиеся ресурсы	Сдерживающие факторы	Используемые каналы управления	Потенциальное воздействие на совершенствование управления лесным хозяйством
					Привлечение инвестиций
Лесхоз	Выполнение плана Получение дохода	Спецсредства Госбюджет Гранты от ГАООСЛХ и Территориальных управлений ГАООСЛХ	Низкая зарплата и трудные условия работы Недостаток инфраструктуры Низкий потенциал Большая текучесть кадров, ненадежность занимаемой работы	Предоставление аренды и прав пользования Сбор доходов Контролирование лесопользования и принятие решений по лишению прав и наложение штрафов Заготовка, рубка и продажа древесины и НДЛП	Осуществление реформ на местном уровне Прямое взаимодействие с заинтересованными сторонами Сотрудничество с местным самоуправлением и общинными группами Распространение информации
Доноры	Продвижение УУЛ	Грантовые средства	Недостаток полномочий Низкая приверженность Правительства	Содействие реформам на уровне Правительства и ГАООСЛХ	Разработка и апробация подходов и механизмов для УУЛ Финансирование инициатив по реформированию
Местное самоуправление	Улучшение экономического развития округа	Ограниченные местные ресурсы	Отсутствие знаний и навыков в лесном деле Отсутствие официальных механизмов для УУЛ Нехватка финансовых и кадровых ресурсов	Неформальные соглашения с лесхозом о пользовании пастбищами, обеспечение лесоматериалами и дровами для бедных и для общественных нужд Пассивное участие в комиссии по УУЛ	Распространение информации в сообществе Мобилизация сообщества для УУЛ Установление партнерство с лесхозом по УУЛ
НПО	Поддержка УУЛ	Гранты от доноров	Недостаток ресурсов Нехватка потенциала	Реализация небольших проектов, лоббирование изменений в политике и законодательстве	Роль организатора укрепления потенциала на низовом уровне
Предприятия,	Получение дохода	Собственные	Нехватка потенциала Нехватка активов и	Работа напрямую с лесопользователями по	Сотрудничество с лесопользователями и

Заинтересованная сторона	Интересы	Имеющиеся ресурсы	Сдерживающие факторы	Используемые каналы управления	Потенциальное воздействие на совершенствование управления лесным хозяйством
связанные с НДЛП		средства	финансовых средств Недостаток специальных знаний	сбору ресурсов Работа напрямую с лесхозами по заготовке ресурсов	сообществами в маркетинге НДЛП Сотрудничество с лесхозами по выполнению некоторых производственных функций
Общинные группы, живущие вблизи лесов (Ассоциации пастбищепользователей, водопользователей и т.д.)	Обеспечение доступа к ресурсам для группы Обеспечение справедливое распределение использования выгод в группе Наличие ресурсов хорошего качества	ведений нет	Ограниченные официальные нормы и механизмы для участия в УУЛ Отсутствие потенциала Отсутствие ресурсов Упор на потреблении	ведений нет	Сотрудничество с лесхозом и местным самоуправлением в управлении, восстановлении и защите лесных земель, в особенности, представляющих для них интерес, таких как лесные пастбища и прибрежные леса Мобилизация общинных групп для УУЛ Распространение информации об УУЛ среди общинных групп
Индивидуальные пользователи	Пользования для пропитания и получения дохода, дрова и лесоматериалы	ведений нет	Отсутствие потенциала Низкие доходы, ограниченная возможность по трудоустройству, высокая зависимость от лесных ресурсов Слабая осведомленность о способах рационального лесопользования Упор на собственном потреблении, а не на общественном	Аренда лесной земли и ресурсов Неформальное пользование Незаконное пользование ресурсами	Возможность внесения вклада в УУЛ путем сотрудничества с лесхозом в управлении и восстановлении лесов
Сообщества, расположенные в отдалении от лесов	Получение дохода от субаренды, наем на работу, использование НДЛП, дров и	Защита и воспроизводство лесов Получение дохода	Отсутствие официальных каналов участия в рациональном управлении лесным	Субаренда лесной земли и ресурсов Неформальное пользование Незаконное	Могут внести вклад в СУЛ путем сотрудничества с лесхозом в вопросах управления и улучшения лесов

Заинтересованная сторона	Интересы	Имеющиеся ресурсы	Сдерживающие факторы	Используемые каналы управления	Потенциальное воздействие на совершенствование управления лесным хозяйством
	лесоматериалов для собственных нужд Природные ресурсы хорошего качества, такие как вода, воздух, защита от стихийных бедствий, таких как оползни и селей		<ul style="list-style-type: none"> <li>· хозяйством</li> <li>· Отсутствие доступа к лесной земле и ресурсам</li> <li>· Низкий доход и высокая зависимость от лесных ресурсов</li> </ul>	пользование ресурсами	

## V. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

**Политика управления лесным хозяйством находится под господством представления, что леса должны служить для защитных функций.** С 1960 года активное использование лесов для экономических или производственных целей не поощряется. Закон предусматривает четыре основные цели для лесного хозяйства и все защитного характера: защита водоразделов, предотвращение эрозии почвы, рекреационное и санитарное использование и сохранение видов флоры и фауны. В последние годы, политика была скорректирована, сделав больший упор на использование лесов людьми, в частности, сообществами в близлежащих районах, в рамках подхода «Государство – Лес – Человек». Тем не менее, эта политика еще не нашла своего полного отражения ни в законодательстве, ни в производственных инструкциях главных лесохозяйственных учреждений – лесхозов.

**Тем не менее, леса играют важнейшую роль в экономике и сокращении бедности в местных сообществах, заслуживающую более целостного подхода к управлению лесами, рассматривающего лес как часть более обширной экосистемы и источник средств к существованию.** Хотя, условия и различались, пять лесхозов, которые были тщательно изучены, показывали, что на местах происходит активное формальное и неформальное использование леса и широкого спектра его продуктов, особенно прилежащими к ним сообществами. Леса являются ключевым элементом местной экономической жизни в этих регионах. Заготовка сена и других сельскохозяйственных культур, а также сбор НДЛП имеют большое значение для натурального хозяйства многих людей в горных районах; земли лесхоза также важны для выпаса скота и пчеловодства, которые лежат в основе более широкой коммерческой деятельности некоторых сельчан. Более того, во многих случаях это сообщества, которые сталкиваются с серьезными экономическими трудностями. Они могут быть расположены непосредственно на территории лесхозов и, в этом случае, их члены не получили земельные доли, как другие сельские жители в ходе земельной реформы, проведенной после получения независимости. Леса, как правило, располагаются в более отдаленных горных районах, с ограниченной инфраструктурой и сравнительно плохими условиями для большинства видов сельского хозяйства.

**Кыргызская Республика стремится перестроить управление лесным хозяйством на протяжении почти всех последних 20 лет, большую часть времени при значительной поддержке доноров.** За это время был разработан широкий спектр программных документов и целевых показателей для измерения улучшения ведения лесного хозяйства. В частности, национальная политика в области лесного хозяйства и Национальный план действий на 2006-2010 годы были комплексной попыткой определить реформы и производственные задачи, которые должны были улучшить состояние лесов. Кыргызско-Швейцарский проект по лесному хозяйству предоставил значительную техническую помощь в разработке и организации обсуждения этих документов, а также стремился апробировать новые подходы на практике, в частности, Общинное ведение лесного хозяйства (ОВЛХ).

**Осуществление политических реформ было неэффективным, в основном, из-за отсутствия политической воли.** Результаты этих реформ, в целом, были не очень впечатляющими. После получения независимости, отрасль лесного хозяйства так и не стала приоритетной ни для одного из правительств. Центральный орган, ответственный за осуществление политики, подвергался перестановкам и реорганизации пять раз за последние 20 лет и, в настоящее время, является просто управлением в Государственном агентстве охраны окружающей среды и лесного хозяйства. Там были частые ротации главы Управления/Агентства, в том числе три директора, назначенные только в прошлом году; лесное хозяйство часто становится первым кандидатом на сокращение во время административных реформ правительства. Слабость этого ведомства является одной из скрытых причин неспособности добиться принятия нового Лесного кодекса, который обеспечил бы прочную правовую основу для реформ на местах. Самое главное, государство не предоставило хоть какие-то



ресурсы для лесохозяйственных учреждений для того, чтобы они могли выполнять свои прямые обязанности.

**Противоречивость законодательной базы.** Как и во многих сферах в Кыргызстане, лесное законодательство, в значительной степени опирается на российские законы. Однако, многие нововведения в программных документах и подзаконных актах, произведенные за последние 10 лет, не соответствуют Лесному кодексу. Более того, практика частого выпуска административных приказов и распоряжений является источником путаницы на местах, так как способы их передачи и объяснения весьма несовершенны. Это еще больше усложняет предоставление четкой информации сообществам.

**Существует трехуровневая вертикально-интегрированная система управления лесным хозяйством, однако лесхозы на местах фактически играют ключевую роль, потому что проблемы с потенциалом существенно ограничивают осуществление централизованного контроля.** Официально ГАООСЛХ имеет значительные полномочия, закрепленные в Лесном кодексе, в частности, утверждение бюджета и принятие решений по кадровым вопросам. Тем не менее, с его крошечным персоналом из 11 человек, оно просто не в состоянии контролировать работу должным образом. Территориальные органы аналогичным образом не доукомплектованы и служат, скорее, как центры сбора информации, а не органы управления лесхозами. В то же время, нет механизмов для контроля на местном уровне за деятельностью лесхозов. Руководство лесхозов, таким образом, находится в условиях ограниченного надзора.

**Институциональная основа лесхозов создает стимулы, идущие вразрез эффективному управлению лесным хозяйством.** Есть несколько элементов деятельности лесхозов, которые способствуют формированию плохих стимулов. Во-первых, отсутствие содержательной отчетности по результатам деятельности. Формальные отчеты - это для представления ГАООСЛХ, которому не хватает возможностей для мониторинга и эффективного контроля деятельности лесхозов, несмотря на то, что оно контролирует бюджеты и осуществляет назначения на основные руководящие должности. В сущности, налицо, есть только способность принимать крайние меры - увольнять (или утверждать предварительно подписанные заявления об увольнении) директоров. Подотчетность перед гражданами или избранными местными органами власти не является частью институциональной структуры. Во-вторых, планирование работы лесхоза строится на спущенных сверху национальных планах действий, которые основаны на обобщенных целях, без достаточного учета реального положения дел на местах. В-третьих, финансирования лесхозов явно не хватает для выполнения каких-либо работ по улучшению леса; кроме того, несколько видов местных сборов с лесопользователей поступают в Территориальные управления, а не в лесхозы. Наконец, чрезвычайно низкая заработная плата в сочетании с высокой текучестью кадров, способствуют плохой мотивации работников, обеспечивая дополнительным стимулом для осуществления или позволения незаконного сбора лесных продуктов.

**Лесхозы выполняют задачи, несвойственные лесохозяйственным субъектам в силу представлений, унаследованных с советского времени.** Территория лесхозов состоит не только из лесов, но включает другие, значительные по размеру земли, которые предназначены для возможного лесоразведения. Такие земли, как правило, подходят для выпаса скота, а иногда даже для выращивания культур, а также для устройства населенных пунктов. Деятельность лесхозов не подверглась всеобъемлющей реорганизации по примеру реформирования колхозов и совхозов по всей стране и, в частности, не проводилось предоставление земельных долей сельским жителям, проживающих на территории лесхозов. Естественно, это привело к большим трудностям в ведении сельскохозяйственной деятельности этими жителями, поскольку они так и не получили землю. Кроме того, пастбищные земли лесхозов, как правило, располагаются рядом с пастбищами соседних айыл окмоту, находящимися в настоящее время в их непосредственном управлении (часто с неясными границами), и отдельные режимы управления этими пастбищами создают противоречия и путаницу.

**Договоры аренды, заключенные в большей степени только по усмотрению лесхозов, являются распространенной формальной основой лесопользования сообществами, в то время как значительный объем пользования земельными ресурсами лесхозов происходит без официального договора.** Сезонная аренда была главным инструментом для отдельных лиц и индивидуальных домохозяйств по использованию земельных ресурсов лесхозов. В обследованных лесхозах такая аренда регулярно продлевалась тем же арендаторам на несколько лет. Даже в модели Общинного ведения лесного хозяйства эффективно применялись эта форма арендных отношений с домашними хозяйствами на отдельный участок, хотя и с дополнительными требованиями по уходу от арендатора. Долгосрочная аренда тоже имеет место, также как выдача разрешений на лесопользование (лесные билеты). Аренда предоставляется по случаю, без официального конкурса в размере, предусмотренными соответствующими нормами. Практически невозможно определить объемы лесопользования, которое происходит без какого-либо официального соглашения; однако, преобладающая практика в сельских районах - отсутствие всяких официальных договоров даже в случаях, когда они требуются законом. Около 56 процентов респондентов отметили, что их использование ресурсов лесхозов происходит либо по неформальному соглашению с руководством лесхоза, либо без всякого соглашения.

**Общинное ведение лесного хозяйства (ОВЛХ), введенное в 2001 году, имеет ряд перспективных элементов, но содержит и много вопросов.** Механизм ОВЛХ предусматривает большую долю общей ответственности по поддержанию лесных ресурсов между лесхозом и участвующими пользователями через обязательства по уходу, выполнение которых контролируется лесхозами, и через более длительные договоренности - вначале на 5, а затем на 50 лет. Однако фактически схема ОВЛХ состоит из множества арендных соглашений отдельных домашних хозяйств на ряд участков, обладающих особой экономической ценностью (виды на урожай, расположение вдоль дорог и т.д.). Вся ответственность за планирование и конечная ответственность за уход, по-прежнему, лежит на лесхозе. Сообщество, в совокупности, не участвует в процессах планирования или управления лесопользованием. Из-за требований по техническому обслуживанию, домохозяйства, возглавляемые женщинами, фактически отчуждаются от участия в ОВЛХ.

**Взаимодействие лесхозов с сообществами оставляет желать лучшего.** Лесхозам не хватает ресурсов и стимулов, чтобы попытаться быть более прозрачными в отношении планирования и реализации лесопользования. Хотя, имеются конкретные требования, особенно в ОВЛХ, предоставлять информацию, но, в сущности ее предоставляется очень мало. Большинство опрошенных членов сообществ продемонстрировали слабые знания о деятельности лесхоза и высокий уровень подозрительности относительно возможного незаконного использования ресурсов, вверенных ему. Из-за имеющейся организационной структуры лесного хозяйства, сообщества «эффективно» исключены из участия в процессе планирования использования ресурсов лесхоза и не имеют никаких законных механизмов призвать лесхозы к ответственности, за исключением дорогого и непрактичного варианта обратиться в суд по спорам, связанными с договорами аренды.

**Социальный капитал сообществ в плане поддержки рационального лесопользования также неэффективен.** Установившаяся практика лесопользования предопределила отношение членов сообществ к лесу и прилегающим территориям как к ресурсу, контролируемого субъектом, находящимся за пределами сообщества - руководство лесхоза. Индивидуальные домашние хозяйства стремятся, таким образом, формально, неформально или незаконно использовать этот ресурс для собственной выгоды. В сообществах, несмотря на общее стремление к получению более полной информации об управлении лесами, мало понимания, что этот ресурс является их общей собственностью. Профессионалы в области управления лесным хозяйством испытывают глубокие сомнения относительно истинных интересов местных сообществ в реальном рациональном управлении лесным хозяйством. Большинство опрошенных членов сообществ выражали свою озабоченность относительно увеличения полномочий сообщества в управлении лесопользованием,

из-за отсутствия у них соответствующего социального капитала для управления этим ценным ресурсом для всеобщего блага.

**Местные органы власти не имеют узаконенной роли в управлении лесным хозяйством, но они обладают значительным потенциалом.** Несмотря на отсутствие этой официальной роли, на неформальном уровне, имеются прочные связи, поскольку лесхозам порой приходится полагаться на помощь или иную поддержку жителей из окрестных сел, которых мобилизуют избираемые главы айыл окмоту. После передачи управления всеми пастбищами (за исключением пастбищ ГЛФ) главам айыл окмоту, увеличилась необходимость координации использования пастбищ в зонах, находящихся под контролем лесхозов. Наконец, поскольку, происходит широкое участие местных сообществ в использовании ресурсов лесхоза, представителей местных органов власти часто привлекают, хотя бы и неофициально, для посреднической роли.

## Рекомендации

Нынешний комплекс отношений отражает, по большому счету, долгое историческое прошлое и, следовательно, проведение преобразований будет достаточно сложным. Пока нет особых обстоятельств, которые могли бы предоставить благоприятную возможность для радикальных изменений, чтобы одним махом капитально преобразовать лесхозы; более того, одна из трудностей попыток реформирования заключается в относительно низком приоритете отрасли у правительства. Поэтому, подход к реформам должен основываться на дальнейшем развитии позитивных элементов, уже имеющихся у его нынешних участников и существующих структур за счет улучшения системы стимулов по внесению вклада в устойчивое управление лесами. Предлагается семь основных рекомендаций в отношении возможных путей для изменения текущей динамики управления лесами с целью использования лесов с максимальной выгодой, но устойчивым образом:

1. **Провести обзор и обеспечить соответствие между направлением политики, ее законодательной основой и реальным положением дел в отношении того, как леса используются в настоящее время и того, как ожидается они могут использоваться в будущем.** Политика должна признать имеющееся де факто использование лесных ресурсов жителями сообществ, расположенных вблизи лесных массивов и предоставить более прочную основу для устойчивого и справедливого управления лесами и их сохранения.
2. **Решить вопрос с неэффективной системой стимулирования в управлении лесхозами путем пересмотра их административных и финансовых механизмов.** Леса могут быть защищены лесхозами от нерационального использования их сообществами и частным сектором, но для этого необходимо оставить за лесхозами больше административных полномочий, необходимо увеличить финансирование заработной платы их сотрудников, а также увеличить финансирование лесохозяйственных работ. Необходимо вовлекать сообщества и органы местного самоуправления в управление лесами путем внедрения требований прозрачности отчетности лесхозов и распространения ими информации для улучшения стандартов качества работы лесхозов.
3. **Объединить управление землями лесхозов, пригодных для выпаса, с общей системой управления пастбищами.** Существует необходимость создания единой системы управления пастбищами путем вовлечения пастбищных комитетов в управления выпасными землями Государственного лесного фонда. Это позволит обеспечить более целостное управление

пастбищами и равноправное отношение к владельцам скота, а также использовать механизмы прозрачности и управления, установленные в этих комитетах.

4. **Расширить участие сообществ через продуманный, постепенный процесс.** Необходимо создать формальные и неформальные механизмы распространения информации среди местного населения, а также ввести требование, чтобы лесхозы отчитывались перед сообществами для дальнейшего повышения понимания о том, как используются ресурсы лесхоза.
5. **Необходимо рассмотреть в дополнение другие формы реализации Общинного ведения лесного хозяйства (ОВЛХ).** Хотя ОВЛХ содержит положительные элементы вовлечения сообщества в восстановление и уход за лесом на предоставленных им для пользования участках, фактическая реализация этой схемы не является общинной и подрывает целостное и устойчивое использование ресурсов. Имеющиеся юридические положения установили одну модель для ОВЛХ, но необходимо предусмотреть возможность обеспечения большей гибкости для участия сообществ, при этом сообщества должны играть равную роль в вопросах управления лесным хозяйством по модели ОВЛХ.
6. **Рассмотреть усиление роли местного самоуправления в обеспечении подотчетности лесхозов.** Должны быть разработаны механизмы для органов местного самоуправления по обеспечению обратной связи о деятельности лесхоза, его потребностей и взаимодействию с соседними лесхозами. Местные органы власти должны быть информированы и участвовать в системе лесопользования.
7. **Обеспечить содействие для продолжения укрепления потенциала, как на национальном, так и на местном уровнях.** Поддержка со стороны доноров необходима частично для осуществления управленческих и организационных реформ по перестройке центральных органов в соответствии с политикой и правовой базой, а также для оказания содействия лесхозам в выполнении их основных функций. Опыт кыргызско-швейцарского проекта КИРФОР был в целом весьма позитивным и аналогичные партнерства должны быть рассмотрены в будущем.

## Ссылки

1. Бедность и лесное хозяйство. Кейс-стади Кыргызстана с привязкой к другим странам Западной и Центральной Азии. Р. Дж. Фишер, К. Шмидт, Б. Стинхоф и Н. Акеншаев, ФАО, май 2004
2. Источники хороших результатов в лесном хозяйстве: Аналитическая основа для реформирования управления. Вашингтон, ОК. США. Всемирный банк, 2009
3. Кыргызская Республика: Профиль бедности и обзор условий жизни, Всемирный банк, 28 июня 2011.
4. Темирбеков А. Стимулирующее финансирование для рационального управления лесами в малых островных развивающихся государствах и слаболесистых странах. Аналитический отчет, подготовленный Indufor для Лесного форума ООН. Кейс-стади Кыргызской Республики. Август 2010.
5. Чеботарев. Современное состояние и перспективы лесохозяйствования в еловых лесах Киргизии. Фрунзе, Академия Наук, 1960
6. Buttoud, G. Evaluation of the National Forestry Policy. Kyrgyz-Swiss Program in Assistance to the Forestry Sector. Kyrgyzstan. October 2003
7. Carter, J., Steenhof, B., Haldimann, E. and Akenshaev, N. Collaborative Forest Management in Kyrgyzstan: Moving From Top-Down to Bottom-Up Decision-Making. International Institute for Environment and Development. 2003
8. R.J. Fisher, Kaspar Schmidt, Brieke Steenhof and Nurlan Akenshaev. Poverty and Forestry: A case study of Kyrgyzstan with reference to other countries in West and Central Asia. May 2004. FAO

## ПРИЛОЖЕНИЕ 1. КРАТКАЯ ИНФОРМАЦИЯ ПО ОСНОВНЫМ ДОКУМЕНТАМ ПОЛИТИКИ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ БАЗЫ ЛЕСОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ОТРАСЛИ

Политика				
1	Указ Президента Кыргызской Республики «О новой национальной лесной политике в республике»	УП №300, от 6 октября 1998 г.	1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Направляет на разработку новой Национальной лесной политики на 2000-2025 годы;</li> <li>• осуществление реформ административного управления лесами;</li> <li>• разработку нового Лесного кодекса;</li> <li>• рассмотрение возможностей передачи органам лесного хозяйства неиспользуемых пахотных орошаемых, заболоченных и засоленных, но пригодных под лесные посадки земель из Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий для создания промышленных плантаций быстрорастущих древесных пород и организации питомников;</li> <li>• местных государственных администраций и органов местного самоуправления организацию работы по массовому привлечению населения к озеленению населенных пунктов и проведению работ по посадке леса на прилегающих к ним территориях и принятию необходимых мер для внедрения общинного ведения лесного хозяйства и лесопользования, а также промышленного лесоводства местного значения.</li> </ul>
2	Концепция развития национальной политики		1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Основана на необходимости достижения 5 целей:</li> <li>• обеспечение устойчивого развития лесного хозяйства;</li> <li>• усовершенствование организации лесхозов;</li> <li>• привлечение местного населения в управление лесами;</li> <li>• развитие связей частного предпринимательства с лесным хозяйством</li> <li>• роль государства в разработке политики</li> </ul>
3	Национальная программа “Лес”	ППКР от 28 ноября 1994 года N 842, с изм.(В ред. ППКР от 13 июля 1995 года N 281)	1995-2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ежегодно проведение облесения на 3 тыс. га;</li> <li>• проведение мер содействия естественному возобновлению на 10 тыс. га ежегодно;</li> <li>• Внедрение систему арендных отношений;</li> <li>• Внедрение платы за использование природными ресурсами.</li> </ul>
4	Концепция развития лесного сектора	№ 298, от 31 мая 1999 г.	1999	Задачи лесной политики : <ul style="list-style-type: none"> <li>• устойчивое развитие лесного сектора;</li> <li>• улучшение управление лесхозов с передачей некоторых функций частному сектору;</li> </ul>

				<ul style="list-style-type: none"> <li>• вовлечение население в управление лесами;</li> <li>• партнерство с частным сектором.</li> </ul>
5	Государственная программа “Лес”	№ 715, от 17 ноября 2001 г.	2000-2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Децентрализация функций лесохозяйственных предприятий</li> <li>• Внедрение общинного ведения лесного хозяйства</li> <li>• Экономические изменения в функционировании лесхозов;</li> <li>• Продвижение арендных отношений</li> </ul>
6	Концепция развития лесного сектора	№ 256, от 14 апреля 2004 г.	2005-2025	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Устойчивое управление лесами (увеличение территории за счет неиспользуемых сельскохозяйственных земель, развитие промышленного лесоводства, проведение инвентаризации лесов);</li> <li>• привлечение населения и местных сообществ в совместное управление лесами, передача хозяйственных функций в частный сектор;</li> <li>• уточнение роли государства в лесном секторе.</li> </ul>
7	Национальная лесная программа	ППКР №858 от 25 ноября 2004г.	2005-2015	Программа разработана на основе Концепции
8	Национальный план действий развития лесной отрасли на 2006-2010 гг.	ППКР N 693 от 27 сентября 2006 г. и ППКР N 145 от 11 апреля 2008 г. N 145	2006-2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Увеличить территории ООПТ на 400 тыс. га;</li> <li>• принимать ряд мер по сохранению биологического разнообразия;</li> <li>• разработать стратегию и положение по разделению контрольно-регулирующих и хозяйственных функций повысить статус ГАООСЛХ и внедрить 3-х уровневое управление;</li> <li>• реорганизовать территориальные структуры управления лесом;</li> <li>• провести децентрализацию функций;</li> <li>• оказание поддержки работникам лесного сектора;</li> <li>• увеличить количество вовлеченных в лесной сектор женщин на 30%;</li> <li>• разработать интегрированные планы управления для 4 видов формаций совершенствовать систему совместного управления лесами , дальнейшее развитие арендных отношений и ОВЛХ;</li> <li>• совершенствовать нормативно-правовые акты (положение СУЛ, положение ОВЛХ, положение о порядке предоставления в аренду и использования пастбищ, новое положение о сезонной аренде);</li> <li>• определение норм устойчивого управления и многоцелевого использования лесов;</li> <li>• обеспечение эффективности проведения экономической реформы в лесном секторе (сертификация лесной продукции, развитие производственных предприятий в лесном хозяйстве, маркетинговая служба территориальных управлений, реинвестирование средств в лесное хозяйство);</li> <li>• совершенствование лесной науки и образования;</li> </ul>

				<ul style="list-style-type: none"> <li>• информационные ресурсы лесного сектора созданы;</li> <li>• стратегия распространения информации о развитии лесной отрасли разработаны;</li> <li>• население просвещено по вопросам лесного сектора.</li> </ul>
9	План мер по усилению правоприменения и управления в лесном секторе Кыргызской Республики	2009	2009	
<b>Законодательная база</b>				
1	Лесной кодекс	№ 66 от 8 июля 1999 г., посл. изм. в июле 2007	2007	Основные принципы управления, использования и контроля лесн. рес.
2	Земельный кодекс	от 2 июня 1999г., посл. изм. от 5 декабря 2003 г.	1999	Основные принципы управления, использования и контроля зем. рес.
3	Закон Кыргызской Республики «О ставках платы за пользование природными объектами животного и растительного мира в Кыргызской Республике»	№ 200, от 11 августа 2008 года	(В ред. Закона КР № 38 от 2 марта 2010 года)	Устанавливает ставки платы за пользование различными НДЛП и ресурсами
4	ПОЛОЖЕНИЕ «О порядке взимания и использования платы за специальное пользование объектами животного мира и пользование объектами растительного мира по специальному разрешению в Кыргызской Республике»	ППКР № 306 от 13 июня 2011 г.		Устанавливает порядок взимания платы за специальное пользование (т.е. в коммерческих целях) и распределение полученных денежных средств
5	ППКР «О Государственном агентстве охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики»	№ 788, от 18 декабря 2009г., с доп. № 395 от 18 июля 2011 г.	2009	Устанавливает текущую структуру ГАООСЛХ и его территориальных подразделений



6	ППКР «О материальной ответственности за ущерб, причиненный лесному хозяйству»	№ 403, от 17 августа 1992 г.		
7	ППКР «Об утверждении Положения об общинном ведении лесного хозяйства в Кыргызской Республике»	№ 377 от 27 июля 2001 г. (В ред. ППКР № 523 от 3 августа 2002г.), № 482 October 19, 2007		
8	УП КР «О внесении изменений в Указ Президента Кыргызской Республики "О местных и республиканском фондах охраны природы в Кыргызской Республике" от 21 июля 1992 года»	№ 263, от 17 мая 2006г.	2006	<p>Источники дохода Республиканского фонда:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• местные фонды перечисляют 25% от собранного дохода в республиканский фонд;</li> <li>• инвестиции и гранты;</li> <li>• поступления от пользования природными ресурсами;</li> <li>• пожертвования.</li> </ul> <p>Местные фонды формируются за счет след. источников:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• различные экологические платежи;</li> <li>• поступления от пользования природными ресурсами;</li> <li>• взыскания и штрафы на незаконное использование;</li> <li>• 5% от доходов лесхозов.</li> </ul>
9	Положение о порядке выдачи специального разрешения на изъятие объектов растительного мира (в том числе в научных целях)	ППКР № 288 от 6 июня, 2011 г.	2011	Процедуры устойчивого использования или сбора различных видов растений и грибов
10	УП КР «О введении моратория на рубку, переработку и реализацию особо ценных древесных пород, произрастающих на землях лесного фонда Кыргызской Республики»	УП N 331, от 28 июня 2006 г.	на 3 года	Введен мораторий на рубку, переработку и реализацию особо ценных древесных пород на 3 года
11	ППКР «Об утверждении Плана мер по усилению правоприменения и управления в лесном секторе Кыргызской Республики»	№ 534, от 15 августа 2009 г.		Подготовлен во исполнение Кыргызской Республикой международных обязательств в рамках процесса ENA FLEG. Содержит план действий на 2009-2010 гг. по различным вопросам управления и правоприменения
12	Приказ ГАООСЛХ «О корректировке такс и нормативов для исчисления размеров взысканий за ущерб,	№ 13/189, от 8 октября 2008 г.		Устанавливает таксы и нормативы для исчисления размеров взысканий за незаконное использование различных природных ресурсов. Однако, нет специальных процедур, касающихся выплат. Штрафы по-прежнему слишком

	причиненный лесному хозяйству, ресурсам животного и растительного мира»			низкие. Так, например, за уничтожение исчезающих видов, таких, как марал размер взысканий составляет 4,173.12 сомов, менее 100 долларов США.
13	ППКР «Об утверждении Порядка проведения лесохотустройства в Кыргызской Республике и Порядка проведения мониторинга лесов Кыргызской Республики»	№ 335, от 3 июня 2009 г.		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Постановление дает определения, касающихся мониторинга лесов и устанавливает порядок проведения мониторинга.</li> <li>• Мониторинг лесов осуществляется ГАООСиЛХ с привлечением органов местного самоуправления.</li> <li>• Основывается на строгих инструкциях и технических правилах.</li> <li>• Не предусмотрено вовлечение пользователей.</li> </ul>
14	ППКР «Об утверждении результатов Национальной инвентаризации лесов Кыргызской Республики»	№ 407 от 26 июля 2011 г.		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Представлены обновленные данные по площади лесов.</li> <li>• Устанавливает сроки и бюджет проведения инвентаризации лесов на территории Единого лесного фонда.</li> </ul>

## ПРИЛОЖЕНИЕ 2. РЕАЛИЗАЦИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ С 2006 ПО 2010Г. КАСАТЕЛЬНО РАЗВИТИЯ ЛЕСНЫХ ЭКОСИСТЕМ

№	Мероприятия	Сроки	Исполните ль	Партнеры	Получаемый продукт	Итоговый результат	Комментарии (неформальная оценка экспертов)
1	2	3	4	5	6	7	8
<b>Результат 1.3. Площадь лесов увеличена</b>							
1.3.1	Содействие естественному возобновлению	2006-2010 годы	УЛХ, ТУРЛРОР, лесхозы	ОМА, ОМСУ, ИЛО НАН КР	40.0 тыс.га	Выполнено частично	Не выполнено в достаточной мере из-за отсутствия денежных средств и нехватки потенциала на местном уровне.
1.3.2	Провести инвентаризацию существующих лесосеменных участков	2006-2010 годы	УЛХ, ТУРЛРОР, лесхозы	ИЛО НАН КР	База данных лесосеменных участков	Не выполнено	Нехватка финансовых ресурсов и стимулов на местном уровне
1.3.3	Заложить постоянные лесо семенные участки	2006-2010 годы	УЛХ, ТУРЛРОР, лесхозы	ИЛО НАН КР	Количество участков в га	Не выполнено	Нехватка финансовых ресурсов и отсутствие стимулов на местном уровне
1.3.4	Провести заготовку семян	2006-2010 годы	УЛХ, ТУРЛРОР, лесхозы	ОМСУ	Количество семян в кг	Заготовлено 381 тонн	Выполнено некачественно из-за отсутствия финансовых средств и мотиваций на местном уровне
1.3.5	Обеспечить устройство складов длительного хранения семян	2006-2010 годы	УЛХ, ТУРЛРОР, лесхозы	Международн ые проекты	Количество лесосемянных складов	Ведется работа при поддержке корейского проекта	План был завышенным
1.3.6	Провести выращивание посадочного материала	2006-2010 годы	УЛХ, ТУРЛРОР, лесхозы	ОМА, ОМСУ, ИЛО НАН КР, международны е проекты	Ежегодно 25 млн.шт.посадочно го материала	Выполнено	Выполнено не в достаточной мере, так как не выращен или не подготовлен посадочный материал ценных пород и сортов
1.3.7	Разработать меры по обеспечению развития постоянных, временных, частных питомников	2006-2010 годы	УЛХ, ТУРЛРОР, лесхозы	ИЛО НАН КР, частный сектор, межд. проекты	Утвержденный план действий	Не выполнено	Недостаточный потенциал для выполнения плана
1.3.8	Создать тепличные комплексы по выращиванию сеянцев <u>с закрытой корневой системой</u>	2006-2010 годы	УЛХ, ТУРЛРОР, лесхозы	ИЛО НАН КР, международны е проекты	Количество теплиц	Не выполнено	Нехватка финансовых ресурсов и мотиваций на местном уровне
1.3.9	Провести посадку лесных культур на землях ГЛФ	2006-2010 годы	УЛХ, ТУРЛРОР,	ИЛО НАН КР, международны	Посаженные лесными	Выполнено.	Качество работы и посадочных материалов вызывает сомнения

			лесхозы	е проекты	культурами земли ГЛФ в га		
1.3.10	Провести восстановлениенасаждений из особо ценных древесных пород	2006-2010 годы	УЛХ, ТУРЛРОР, лесхозы	ИЛО НАН КР, международны е проекты	Насаждения из особо ценных древесныхпород, в га	Частично выполнено	Нехватка финансовых ресурсов и мотиваций на местном уровне
1.3.11	Создать промышленные плантации из быстрорастущих пород	2006-2010 годы	УЛХ, ТУРЛРОР, лесхозы	ИЛО НАН КР, международны е проекты	Промышленные плантации, в га	Плантации тополя на 627 га и саксаула на 344 га	Отсутствие благоприятных земель, отсутствие качественного семенного материала и недостаточный потенциал
1.3.12	Провести посадки лесных культур вне территории гослесфонда по областям	2006-2010 годы	УЛХ, ТУРЛРОР, лесхозы	ОМА, ОМСУ, ИЛО НАН КР, международны е проекты	Посадки лесных культур, в га	Половина запланированного выполнено	Непредоставление земель со стороны ОМСУ, нехватка финансовых ресурсов и мотиваций на местном уровне.
1.3.13	Разработать совместные планы по созданию полезащитных, противоэрозийных насаждений на сельскохозяйственных землях	2007 год	УЛХ, ТУРЛРОР, лесхозы	МЧС, МСВХПП, ОМА, ОМСУ	Утвержденные планы действий	Не выполнено	Недостаток потенциала и отсутствие стимулов
1.3.14	Создать комплекс полезащитных, противоэрозийных насаждений на сельскохозяйственных землях	2007-2010 годы	УЛХ, ТУРЛРОР, лесхозы	МЧС, МСВХПП, ОМА, ОМСУ	Кол-во площадей полезащитных, противоэрозийн ых насаждений, в га	Не выполнено	Отсутствие мотивации
1.3.15	Проводить ежегодную осеннюю инвентаризацию созданных полезащитных и противоэрозийных насаждений	2007-2010 годы	УЛХ, ТУРЛРОР, лесхозы	МЧС, МСВХПП, ОМА, ОМСУ	База данных	Не выполнено	Отсутствие мотивации
1.3.16	Провести перевод лесных культур в покрытую лесом площадь	2006-2010 годы	УЛХ, ТУРЛРОР, лесхозы	ОМА.ОМСУ	Материалы учета лесных культур	Выполнена на половину	Нехватка финансовых ресурсов, низкое качество работ и посадочных материалов приводит к провалу создания лесопокрытых площадей
1.3.17	Содействовать внедрению альтернативных источников энергии (мини ГЭС, биогазовые и гелиевые установки и т.д)	2006-2010 годы	УЛХ, ТУРЛРОР, лесхозы	ОМСУ	Количество видов альтернативных источника энергии	Не выполнено	Нехватка финансовых ресурсов и потенциала
<b>Результат 1.4. Охрана и защита леса улучшена</b>							
1.4.1	Разработать Национальный план действий по правоприменению и управлению в лесном секторе (ФЛЕГ)				План действий	Выполнен	Разработан но не выполнен

1.4.2	Пересмотреть размер площадей обходов закрепленных за лесниками	2006-2007 годы	УЛХ, ТУРЛРОР, лесхозы		Утвержденное положение	Не выполнено	Нехватка финансовых ресурсов
1.4.3	Охрана и контроль за лесом	2006-2010 годы	УЛХ, ТУРЛРОР, лесхозы		Сохранение лесных ресурсов		
1.4.4	Разработать механизм сотрудничества правоохранительных органов и лесной охраны	2006-2007 годы	УЛХ, ТУРЛРОР, лесхозы		Утвержденный план действий	Был издан приказ, однако отсутствует механизм и совместный план действий	Нехватка финансовых ресурсов
1.4.5	Обеспечить лесхозы противопожарными инвентарями	2006-2010 годы	УЛХ, ТУРЛРОР, лесхозы, РФОП	ОМА, ОМСУ, международны е проекты	Наличие противопожарног о инвентаря и 575 щитов	Выполнено частично	Нехватка финансовых ресурсов
1.4.6	Провести устройство минерализованных полос	2006-2010 годы	УЛХ, ТУРЛРОР, лесхозы,РФ ОП	ОМА, ОМСУ, международны е проекты	320 км	Выполнено	
1.4.7	Провести ремонт противопожарных дорог	2006-2010 годы	УЛХ, ТУРЛРОР, лесхозы, РФОП	ОМА, ОМСУ, международны е проекты	1700 км	Частично выполнено	Однако, из-за ограниченного финансирования работа проведена низкокачественно
1.4.8	Изготовить и отремонтировать аншлаги	2006-2010 годы	УЛХ, ТУРЛРОР, лесхозы, РФОП	ОМА, ОМСУ, международны е проекты	2700 шт	Почти полностью выполнено	Однако, из-за ограниченного финансирования работа проведена низкокачественно
1.4.9	Разработать систему базы данных лесопатологического надзора для долгосрочного и краткосрочного прогноза	2006-2007 годы	УЛХ, ТУРЛРОР, лесхозы, Станция защиты леса	ИЛО НАН КР, БПИ НАН КР, международны е проекты	База данных	Не выполнено	Нехватка финансовых ресурсов и потенциала
1.4.10	Осуществление лесопатологического мониторинга (надзор, прогноз) в арчевых, еловых и орехоплодовых лесах	2006-2010 годы	УЛХ, ТУРЛРОР, лесхозы, станция защиты леса	ИЛО НАН КР, БПИ НАН КР, международны е проекты	Ведомости, отчеты, база данных	Не выполнено	Нехватка финансовых ресурсов

1.4.11	Усовершенствование материально-технической базы Станции защиты леса	2006-2010 годы	УЛХ, Станция защиты леса	ИЛО НАН КР, БПИ НАН КР, международные проекты	Материально-техническая база	Частично выполнено при поддержке Турции	Нехватка финансовых ресурсов
<b>Результат 1.5. Законодательная база по сохранению лесов и биоразнообразия усовершенствована</b>							
1.5.1	Доработать и представить на утверждение Жогорку Кенешу Кыргызской Республики проект нового Лесного Кодекса Кыргызской Республики	2006 год	УЛХ		Новый Лесной Кодекс	Не выполнено	Новая редакция Лесного Кодекса на рассмотрении в Правительстве
1.5.2	Доработать и представить на утверждение Жогорку Кенешу Кыргызской Республики проект нового Закона Кыргызской Республики “Об особо охраняемых природных территориях Кыргызской Республики”	2006 год	ГАООСЛХ		Закон Кыргызской Республики	Выполнено	Низкое качество
1.5.3	Доработать и представить на утверждение проект Закона Кыргызской Республики “Правила рубок особо ценных древесных пород”	2006-2007 годы	УЛХ		Закон Кыргызской Республики	Не выполнено	Отсутствие стимулов
1.5.4	Разработать проект Инструкции о порядке привлечения к ответственности за нарушение лесного законодательства Кыргызской Республики и представить на утверждение в Правительство Кыргызской Республики	2006-2007 годы	ГАООСЛХ, УЛХ, КГЭК		Инструкция	Не выполнено	
1.5.5	Разработать новую редакцию проекта “Стратегия сохранения биологического разнообразия”	2006-2007 годы	ГАООСЛХ, заповедник и, ГНПП, БТ “Ысык-Коль”	БПИ НАН КР, ИЛО НАН КР, международные проекты	Постановление Правительства Кыргызской Республики	Не выполнено	Нехватка финансовых ресурсов
1.5.6	Разработать проект постановления Правительства Кыргызской Республики “Кадастр генетических ресурсов”	2010 годы	ГАООСЛХ, заповедник и, ГНПП, БТ “Ысык-Коль”	БПИ НАН КР, ИЛО НАН КР, международные проекты	Кадастр	Не выполнено	Нехватка финансовых ресурсов и потенциала

1.5.7	Внести изменения и дополнения в положение “О государственной лесной охране Кыргызской Республики”, утвержденное постановлением Правительства Кыргызской Республики от 24.06.1997 года №371	2006-2007 годы	УЛХ, УГЭК		Постановление Правительства Кыргызской Республики	Не выполнено	
1.5.8	Внести изменения и дополнения в положение “О материальной ответственности за ущерб причиненный лесному хозяйству” утвержденное постановлением Правительства Кыргызской Республики от 17.08.1992 года №403	2006-2007 годы	УЛХ, УГЭК		Постановление Правительства Кыргызской Республики	Не выполнено	Недостаточный потенциал
1.5.9	Внести изменения и дополнения в Положение о Правилах пожарной безопасности в лесах Кыргызской Республики” утвержденное постановлением Правительства Кыргызской Республики от 24.06.1997 года №371	2007 год	УЛХ		Постановление Правительства Кыргызской Республики	Не разработано	Не требует коренного пересмотра.
1.5.10	Разработать проект Правил проведения биотехнических мероприятий	2007 год	ГАООСЛХ, УОНРИОР	БПИ НАН КР	Правила	Не выполнено	Нехватка финансовых ресурсов и потенциала
<b>Задача 2. Совершенствование системы лесопользования</b>							
<b>Задача 2.1. Разделение контрольно-регулирующих и хозяйственных функций</b>							
<b>Результат 2.1.1. Законодательная база по разделению контрольно-регулирующих и хозяйственных функций разработана</b>							
2.1.1.1	Разработать и утвердить нормативные документы по реализации передачи части производственной деятельности в частный сектор	2006-2007 годы	УЛХ	Частный сектор, международные проекты	Нормативные документы	Не разработан	Отсутствие стимулов и нехватка потенциала
2.1.1.2	Разработать Правила отпуска леса на корню	2006-2007 годы	УЛХ, УЛОУ, УЭПиС		Правила	Выполнено	
2.1.1.3	Разработать Правила лесных пользований в Кыргызской Республике	2006-2007 годы	УЛХ, УЭПиС		Правила	Не выполнено	Нехватка финансовых ресурсов и потенциала
2.1.1.4	Разработать систему частного	2006-2007	УЛХ,		Утвержденный	Не выполнено	Нехватка финансовых ресурсов и

	плантационного лесоразведения в Кыргызской Республике	годы	УЭПиС		документ		потенциала
<b>Задача 2.2. Оптимизация структуры управления лесного сектора</b>							
<b>Результат 2.2.1. Структура управления лесного сектора на национальном уровне усовершенствована</b>							
2.2.1.1	Повысить статус ГАООСЛХ	2006-2007 годы	УЛХ, УЭПиС		Указ Президента Кыргызской Республики	Не выполнено	
2.2.1.2	Внедрить 3-х уровневое управление (республиканской, территориальный и лесничество)	2006-2007 годы	УЛХ, УЭПиС		Постановление Правительства Кыргызской Республики	Не выполнено	Нет политической воли
<b>Результат 2.2.2. Структура управления на территориальном уровне усовершенствована</b>							
2.2.2.1	Провести децентрализацию функций	2007 год	УЛХ, УЭПиС		Приказ ГАООСЛХ	Не выполнено	Нет политической воли
2.2.2.2	Реорганизовать территориальные структуры управления лесом	2007-2008 годы	УЛХ, УЛОУ.УЭП иС		Приказ ГАООСЛХ	Не выполнено	Нет политической воли
<b>Задача 2.3. Повышение статуса работников лесного сектора</b>							
<b>Результат 2.3.1. Правовой статус работников лесного сектора повышен</b>							
2.3.1.1	Пересмотр положений о правах и обязанностях работников лесной охраны	2006-2007 годы	УЛХ, УЛОУ, УЭПиС		Положение	Не выполнено	
2.3.1.2	Повысить заработную плату работникам лесной охраны, до уровня социально-культурных организаций и учреждений, финансируемых из республиканского бюджета	2006-2007 годы	ГАООСЛХ	МЭФ	Постановление Правительства Кыргызской Республики	Не выполнено	Нехватка финансовых ресурсов и отсутствие политической воли центрального правительства
2.3.1.3	Внести изменения и дополнения в Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности	2006-2008 годы	ГАООСЛХ		Дополнения в Кодекс КР об адм. отв.	Выполнено	
<b>Результат 2.3.2. Социальный статус работников лесного сектора повышен</b>							
2.3.2.1	Разработать меры по материально-техническому обеспечению работников лесной отрасли: связью, транспортом, обмундированием итабельным оружием	2006-2008 годы	ГАООСЛХ		Положение и материально- техническая база	Не выполнено	Нехватка финансовых ресурсов
<b>Задача 2.4. Совершенствование гендерной политики в лесном секторе</b>							
<b>Результат 2.4.1. В государственных органах лесного сектора в управление лесами вовлечены женщины, в том числе на уровне</b>							



<b>принятия решений</b>							
2.4.1.1	Создать условия гендерной политики в лесном секторе	2007 год	ГАООСЛХ	Международные проекты	Утвержденное положение	Не выполнено	Специфика работы лесной отрасли не привлекательны для женщин
<b>Задача 3. Привлечение населения и местных сообществ к совместному управлению лесами</b>							
<b>Результат 3.1: Механизмы совместного управления лесами разработаны</b>							
3.1.1	Разработать интегрированный план управления арчевыми лесами	2006-2007 годы	УЛХ, ТУЛПРОР Баткенской и Ошской областей, лесхозы	ОМА, ОМСУ, Госрегистр, гражданский сектор, межд. проекты	Утвержденный план управления	Частично	Разработано и утверждено ГАООСЛХ положение об интегрированных планах управления, но нет плана. Нехватка финансовых ресурсов и потенциала
3.1.2	Разработать интегрированный план управления еловыми лесами	2006-2008 годы	УЛХ, ТУЛПРОР Иссык-Кульской и Нарынской обл. лесхозы	ОМА, ОМСУ, Госрегистр, гражданский сектор, межд. проекты	Утвержденный план управления	Не выполнено	Нехватка финансовых ресурсов и потенциала
3.1.3	Разработать интегрированный план управления орехоплодовыми лесами	2008-2010 годы	УЛХ, ТУЛПРОР Джалалабатской обл., лесхозы	ОМА, ОМСУ, Госрегистр, гражданский сектор, межд. проекты	Утвержденный план управления	Не выполнено	Нехватка финансовых ресурсов и потенциала
3.1.4	Разработать интегрированный план управления пойменными лесами	2008-2010 годы	УЛХ, ТУЛПРОР Чуйской, Нарынской и Таласской обл., лесхозы	ОМА, ОМСУ, Госрегистр, гражданский сектор, межд. проекты	Утвержденный план управления	Не выполнено	Нехватка финансовых ресурсов и потенциала
<b>Результат 3.2: Инструменты совместного управления лесами разработаны</b>							
3.2.1	Разработать положение об инструментах совместного управления лесами	2006-2007 годы	УЛХ, ТУЛПРОР	ОМА, ОМСУ, международные проекты	Утвержденный документ	Не выполнено	Отсутствие мотивации, нехватка финансовых средств и потенциала
3.2.2	Совершенствовать систему совместного управления лесами	2006-2010 годы	УЛХ, ТУЛПРОР	ОМА, ОМСУ, международные проекты	Утвержденный документ	Не выполнено	Отсутствие мотивации, нехватка финансовых средств и потенциала
<b>Задача 4. Определение норм устойчивого управления и многоцелевого использования лесов</b>							
<b>Результат 4.1. Нормы устойчивого управления лесами определены</b>							

4.1.1	Разработать набор критериев и индикаторов устойчивого управления лесами	2006-2008 годы	УЛХ, УЛОУ	БПИ НАН КР, ИЛО НАН КР, международные проекты	Набор критериев и индикаторов устойчивого управления лесами	Не выполнено	Нехватка потенциала
4.1.2	Разработать “Временные рекомендации по применению критериев и индикаторов устойчивого управления лесами Кыргызской Республики”	2009 год	ГАООСЛХ, УЛОУ	БПИ НАН КР, ИЛО НАН КР, международные проекты	Утвержденный документ	Не выполнено	
4.1.3	Адаптация критериев и индикаторов устойчивого управления лесами Кыргызской Республики для областного уровня	2010 год	УЛХ, УЛОУ	БПИ НАН КР, ИЛО НАН КР, международные проекты	Набор критериев и индикаторов устойчивого управления лесами	Не выполнено	
4.1.7	Провести космические, аэрофотосъемки лесов республики и дешифровать	2006-2007 годы	ГАООСЛХ	ГИС	Результат дешифрованных снимков	Выполнено	Выполнено проектом КИРЛЕС
4.1.9	Получить и представить на утверждение в Правительство Кыргызской Республики данные национальной инвентаризации лесов	2010 год	УЛХ, УЛОУ		Постановление Правительства Кыргызской Республики	Выполнено	
4.1.10	Опубликовать и распространить данные Национальной инвентаризации лесов	2010 год	УЛХ, УЛОУ	Международные проекты	Изданный материал	Выполнено	
4.1.11	Провести лесоустройство (см. приложение)	2006-2010 годы	УЛОУ, УФП, РФОП	Международные проекты	На площади 1245068 га	Проводится	Нехватка финансовых ресурсов и потенциала
4.1.12	Провести охотоустройство (см. приложение)	2006-2010 годы	УЛОУ, УФП, РФОП	БПИ НАН КР, международные проекты	На площади 12019600 га	Не выполнено	Нехватка финансовых ресурсов и потенциала
4.1.13	Разработать систему оценки лесных ресурсов	2006 год	УЛОУ	ИЛО НАН КР, международные проекты	Положение	Не выполнено	Нехватка финансовых ресурсов и потенциала
4.1.14	Провести глобальную оценку лесных ресурсов	2006-2010 годы	УЛОУ, УЛХ	ИЛО НАН КР, Госрегистр, Нацстатком, международные	Результат оценки	Не выполнено	Нехватка финансовых ресурсов и потенциала

4.1.15	Адаптировать национальные данные лесных площадей и лесных ресурсов в соответствии с международными требованиями	2006 год	УЛОУ, УЛХ	ИЛО НАН КР, Госрегистр	Положение	Не выполнено	Нехватка финансовых ресурсов и потенциала
4.1.17	Разработать Национальный доклад "Глобальная Оценка Лесных Ресурсов (ГОЛР)-2010"	2009-2010 годы	УЛОУ, УЛХ	ИЛО НАН КР, Госрегистр, международные проекты	Национальный доклад	Не выполнено	Нехватка финансовых ресурсов и потенциала
4.1.18	Создать систему базы данных лесных ресурсов	2006-2010 годы	УЛОУ, УЛХ	ИЛО НАН КР, Госрегистр, международные проекты	База данных	Не выполнено	Нехватка финансовых ресурсов и потенциала
4.1.19	Разработать методологию по ежегодному учету лесных ресурсов	2006-2007 годы	УЛОУ	ИЛО НАН КР, международные проекты	Методология	Не выполнено	Нехватка финансовых ресурсов и потенциала
4.1.20	Обеспечить систематический обзор лесной статистики по количественным и качественным показателям и изменениям лесных площадей и лесных ресурсов	2007-2010 годы	УЛОУ	ИЛО НАН КР, Госрегистр, Нацстатком	Ежегодное издание	Не выполнено	Нехватка финансовых ресурсов и потенциала
4.1.21	Обеспечить распространение данных лесной статистики на национальном уровне для всех заинтересованных лиц	2006-2010 годы	УЛОУ		Сайт, публикации, СМИ	Не выполнено	Нехватка финансовых ресурсов и потенциала
4.1.22	Разработать руководство новой типологии лесов Кыргызской Республики	2006-2007 годы	УЛОУ, УЛХ	ИЛО НАН КР	Типология лесов	Не выполнено	Нехватка финансовых ресурсов и потенциала
<b>Результат 4.2. Нормы многоцелевого использования лесов определены</b>							
4.2.1	Определить технические нормы для многоцелевого использования лесов, включая охотопользование	2006-2007 годы	УЛОУ, УЛХ, УОНРИОР	БПИ НАН КР	Положение	Не выполнено	ППКР от 3 февраля 2009 года N 65-"О внесении изменений в постановление Правительства Кыргызской Республики от 10 октября 2001 года N 618 "Об утверждении Перечня диких зверей и птиц охотничьего промысла и ловли"; Для определения технических норм многоцелевого использования лесов необходимо определить объем этих

							самых лесных ресурсов, для установления норм в целях неистощительного их использования. Причины: большая работа, требует финансовых и человеческих ресурсов
<b>Результат 4.3. Законодательная база по определению технических норм для устойчивого управления и многоцелевого использования лесов усовершенствована</b>							
4.3.1	Разработать проект постановления “Об инвентаризации лесов в Кыргызской Республике” и представить на утверждение в Правительство Кыргызской Республики	2006-2007 годы	УЛОУ		Постановление Правительства Кыргызской Республики	Выполнено	
<b>Задача 5. Обеспечение эффективности проведения экономической реформы и системы финансирования лесного сектора</b>							
<b>Задача 5.1. Обеспечение эффективности проведения экономической реформы лесного сектора</b>							
<b>Результат 5.1.1. Заготовка древесной и недревесной лесной продукции усовершенствована</b>							
5.1.1.1	Сертифицировать лесную продукцию	2006-2010 годы	ГАООСЛХ		Сертификат	Не выполнено	Нехватка финансовых ресурсов и потенциала
5.1.1.2	Разработать систему технологических мероприятий	2006-2010 годы	ГАООСЛХ		Система	Не выполнено	Нехватка финансовых ресурсов и потенциала
<b>Результат 5.1.2. Развитие производственных предприятий поддержано</b>							
5.1.2.1	Содействие созданию производственных предприятий	2006-2010 годы	ГАООСЛХ	ОМСУ	Количество предприятий	Не выполнено	Нехватка финансовых ресурсов и потенциала
5.1.2.2	Разработать механизмы сотрудничества с территориальными структурами	2006-2010 годы	ГАООСЛХ	ОМСУ	Механизм	Не выполнено	
<b>Результат 5.1.3. Маркетинговая служба организована</b>							
5.1.3.1.	Создать маркетинговую службу по ведению производственной деятельности в государственном лесном фонде	2007-2020 годы	ГАООСЛХ		Положение	Не выполнено	Нехватка финансовых ресурсов и потенциала
<b>Задача 5.2. Обеспечение эффективности системы финансирования лесного сектора</b>							
<b>Результат 5.2.1. Система финансирования лесного сектора адаптирована к новым условиям</b>							
5.2.1.1	Усовершенствовать механизмы реинвестиции средств, полученных от лесопользования на развитие лесной отрасли	2007-2010 годы	УЛХ, УФП	МЭФ	Положение	Не выполнено	Отсутствие мотивации

5.2.1.2	Разработать нормы и тарифы на лесохозяйственные виды работ	2007-2008 годы	УЛХ, УФП		Положение	Не выполнено	Нехватка финансовых ресурсов и потенциала
5.2.1.3	Пересмотреть систему бухгалтерского учета и отчетности в лесхозах	2009-2010 годы	УЛХ, УФП		Положение	Не выполнено	
5.2.1.4	Внедрить автоматизированную систему отчетности	2010 год	ГАООСЛХ		Автоматизированн ая система	Не выполнено	
Задача 6. Совершенствование лесной науки и образования							
Результат 6.1. Необходимые лесному сектору научные исследования проведены							
6.1.1	Провести научные исследования по сохранению биоразнообразия, воспроизводству, повышению продуктивности и качества леса	2006-2010 годы	ГАООСЛХ	БПИ НАН КР, ИЛО НАН КР	Научные исследования, новые рекомендации	Не выполнено	Нехватка финансовых ресурсов и потенциала
6.1.2	Разработать научные основы лесоуправления и формирования механизма устойчивых лесных отношений	2006-2010 годы	ГАООСЛХ	БПИ НАН КР, ИЛО НАН КР	Методика	Не выполнено	
6.1.3	Провести научные исследования по изучению вредителей и болезней лесов Кыргызстана	2006-2010 годы	ГАООСЛХ	БПИ НАН КР, ИЛО НАН КР	Исследования и методы борьбы с вредителями и болезнями	Не выполнено	
6.1.4	Разработать научные рекомендации по использованию Геоинформационной системы	2006-2010 годы	ГАООСЛХ	БПИ НАН КР, ИЛО НАН КР	Статьи		
Результат 6.2. Образование в высших и средних учебных заведениях поддержано							
6.2.1	Внедрить систему сотрудничества с высшими учебными заведениями готовящих специалистов для лесного сектора, средне-специальными учебными заведениями	2006-2010 годы	ГАООСЛХ	МОНМП, МТСЗ	Система сотрудничества	Частично выполнено	Нехватка финансовых ресурсов и потенциала
Результат 6.3. Квалификация работников лесного сектора повышена							
6.3.1	Разработать Стратегию и план действий по повышению квалификации	2006-2010 годы	ГАООСЛХ	Гражданское общество, международны е проекты	Утвержденная стратегия	Не выполнено	Нехватка финансовых ресурсов и потенциала
6.3.2	Организовать курсы повышения квалификации специалистов	2006-2010 годы	ГАООСЛХ	ИЛО НАН КР	Сертификат	Не выполнено	Нехватка финансовых ресурсов и потенциала
6.3.3	Организовать обучения гослесохраны совместно с правоохранительными	2006-2010 годы	ГАООСЛХ	МВД	Курс обучения	Не выполнено	Нехватка финансовых ресурсов и потенциала

	органами по борьбе с незаконными рубками и другими лесонарушениями						
<b>7. Повышение информированности о развитии лесного сектора</b>							
<b>Результат 7.1. Информационные ресурсы лесного сектора упорядочены и усовершенствованы</b>							
7.1.1	Разработать Стратегию и план действий по созданию информационных ресурсов в лесном секторе	2006 год	УЛОУ	ИЛО НАН КР, международные проекты	Утвержденный документ	Документы разработаны, но не были выполнены	Отсутствие мотивации
7.1.2	Разработать и внедрить систему баз данных по информационным ресурсам	2006-2010 годы	УЛОУ	ИЛО НАН КР, международные проекты	База данных	Не выполнено	Нехватка финансовых ресурсов и потенциала
<b>Результат 7.2. Механизмы распространения информации разработаны</b>							
7.2.1	Разработать Стратегию распространения информации о развитии лесного сектора	2006-2010 годы	ГАООСЛХ	Гражданское общество, международные проекты	Утвержденный документ	Не выполнено	Нехватка финансовых ресурсов и потенциала
<b>Результат 7.3. Раздаточный материал для распространения информации имеется</b>							
7.3.1	Разработать учебные пособия для тренингов по повышению информированности	2006-2010 годы	ГАООСЛХ	Общественные объединения	Пособия	Не выполнено	Нехватка финансовых ресурсов и потенциала
7.3.2	Разработать и опубликовать буклеты о развитии лесного сектора	2006-2010 годы	ГАООСЛХ	Общественные объединения	Буклеты	Не выполнено	Нехватка финансовых ресурсов и потенциала
<b>Результат 7.4. Местное население и заинтересованные стороны просвещены</b>							
7.4.1	Регулярно информировать все заинтересованные стороны о масштабах и уровне незаконных рубок леса, опасных вредителях и болезнях леса и т.д	2006-2010 годы	ГАООСЛХ	СМИ	Программы по распространению информации	Не выполнено	Отсутствие мотивации
7.4.2	Организовать экологический информационный центр для туристов в ООПТ	2006-2010 годы	ГАООСЛХ	Заповедники, ГНПП	Центры ЭИ в ООПТ	Частично выполнено	Нехватка финансовых ресурсов и потенциала
7.4.3	Обеспечить работу “телефона доверия”	2006-2010 годы	ГАООСЛХ	Общественные объединения	Контакты с населением	Не выполнено	Отсутствие мотивации
7.4.4	Обновлять веб-сайт о лесах Кыргызстана	2007 год	ГАООСЛХ	Общественные объединения	Веб-сайт в Интернете	Выполняется, но некачественно	Отсутствие мотивации

## Список аббревиатур

БПИ - Биолого-почвенный институт Национальной академии наук КР  
БТ - биосферные территории  
ГАООСЛХ - Государственное агентство по охране окружающей среды и лесному хозяйству при Правительстве Кыргызской Республики.  
Госрегистр - Государственное агентство по регистрации прав на недвижимое имущество при Правительстве Кыргызской Республики  
ГПНП - Государственный природный национальный парк  
ИЛО - Институт леса и ореховодства имени профессора П.А.Гана Национальной академии наук КР  
КАУ - Кыргызский аграрный университет имени К.И.Скрябина  
КШППЛХ - Кыргызско-Швейцарская Программа Поддержки Лесного Хозяйства  
МВД - Министерство внутренних дел Кыргызской Республики  
МИД - Министерство иностранных дел Кыргызской Республики  
МОНМП - Министерство образования, науки и молодежной политики Кыргызской Республики  
МС - местные сообщества  
МСВХПП - Министерство сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности Кыргызской Республики  
МТСЗ - Министерство труда и социальной защиты Кыргызской Республики  
МЧС - Министерство чрезвычайных ситуаций Кыргызской Республики  
МЭФ - Министерство экономики и финансов Кыргызской Республики  
НАН - Национальная академия наук Кыргызской Республики  
ОМА - органы местной администрации  
ОМСУ - органы местного самоуправления  
ОО - общественные объединения  
СМИ - средства массовой информации  
СУЛ - совместное управление лесами  
ТУРЛРОР - территориальные управления развития леса и регулирования охотничьих ресурсов  
УЛОУ - Управление лесохозяйства  
УЛХ - Управление лесного хозяйства  
УОНРИОР - Управление охотничьего надзора и регулирования использования охотничьих ресурсов  
УПФ - Управление финансовой политики  
ФЛЕГ (FLEG) - политическая инициатива ряда стран по укреплению процессов правоприменения и управления лесом  
ЦВИЭ - Центр возобновляемых источников энергии

Общественный фонд

## **Рурал Девелопмент Фанд**

Местные решения для местного развития

### **Головной офис:**

Кыргызская Республика, 720040  
г. Бишкек, ул. Токтогула 102-104, офис 1  
Тел: +996 312 976 100  
+996 312 976 101  
+996 312 976 102  
Факс: +996 312 976 103

### **Региональный офис:**

Кыргызская Республика, 715100  
г. Баткен, ул. Нургазиева 10  
Тел: +996 3622 52077

e-mail: [general@rdf.in.kg](mailto:general@rdf.in.kg)  
[www.rdf.in.kg](http://www.rdf.in.kg)