



Promoting cooperation in nature conservation

Планирование управления особо  
охраняемыми природными территориями и  
пастбищами на Южном Кавказе  
Обзор современных подходов

Май 2008 года

*Планирование управления ООПТ и пастбищами на Южном Кавказе, Обзор современных подходов, опубликован Трансграничным совместным секретариатом Южного Кавказа в рамках Экорегionalной программы по Южному Кавказу, осуществляемой BMZ/KfW*



## Предисловие

Данный документ является результатом деятельности Экорегionalной программы по Южному Кавказу, которая осуществляется в рамках двустороннего сотрудничества между Федеральным министерством Германии по экономическому сотрудничеству и развитию, Банком развития KfW и странами Южного Кавказа. Трансграничный совместный секретариат Южного Кавказа<sup>1</sup> координирует осуществление Программы в сотрудничестве с Министерством охраны природы Республики Армения, Министерством экологии и природных ресурсов Республики Азербайджан и Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов Грузии.

Программа предусматривает помощь в создании трех новых национальных парков – в регионе Самур-Ялама в Азербайджане, вокруг озера Арпи в Армении и в Джавахетском регионе в Грузии. Одна из задач Совместного секретариата – предоставить группам по созданию национальных парков рекомендации по планированию процесса управления парками, в том числе планированию совместного землепользования и использования пастбищных угодий. Эти рекомендации приведены в данном документе.

С целью подготовки данного документа Совместный секретариат провел оценку существующих подходов к планированию управления национальными парками в регионе. Привлеченные Совместным секретариатом консультанты посетили регион в январе, феврале и марте 2008 года. В ходе рабочих встреч, бесед с информированными лицами, а также в результате ознакомления с планами управления и другими документами консультанты получили информацию о существующей во всех трех странах правовой и институциональной базе и о фактической практике планирования управления ООПТ. Затем они сравнили существующие в регионе подходы с положительным международным опытом, в частности, инструкциями МСОП по управлению ООПТ и опытом управления охраняемыми территориями в других регионах.

В результате оценки существующих в регионе подходов консультанты отметили необходимость усилить адаптивный характер управления и повысить внимание к совместному управлению природными ресурсами, охрана которых и является целью создания ООПТ. Эти два аспекта управления ООПТ являются основными рекомендациями, приведенными в данном документе.

Трансграничный совместный секретариат и его консультанты выражают признательность работающим в регионе экспертам за предоставленную информацию и мнения, благодаря которым представилась возможность опубликовать данный документ. Ответственность за оценки и выводы, содержащиеся в документе несет исключительно Совместный секретариат.

Трансграничный совместный секретариат Южного Кавказа  
Баку, Тбилиси и Ереван  
Май 2008 года

---

<sup>1</sup> Трансграничный совместный секретариат управляется консорциумом, в который входят Österreichische Bundesforste(ÖBf) AG, Австрия, и GITEC Consult GmbH, Германия

## Содержание

Акронимы .....	iii
1 Введение .....	1
1.1 Предпосылки создания документа .....	1
1.2 Цель документа .....	1
1.3 Методы, использованные для подготовки документа .....	1
2 Современное положение .....	1
2.1 Ситуация в регионе .....	1
2.1.1 Политическая и административная система .....	1
2.1.2 Правовая система .....	2
2.1.3 Социально-экономическая система .....	2
2.2 Система ООПТ .....	3
2.2.1 Региональный систематический подход .....	3
2.2.2 Национальные парки .....	3
2.3 Институциональная структура .....	4
2.4 Финансирование ООПТ .....	5
2.4.1 Результаты недостаточного финансирования системы .....	6
2.4.2 Расширение системы ООПТ .....	6
3 Подход к разработке планов управления ООПТ .....	7
3.1 Участие в планировании .....	7
3.2 Подходы к управлению .....	8
3.2.1 Отсутствие вариантов управления .....	9
3.2.2 Варианты принятия решений в сфере охраны природы .....	9
3.2.3 Региональные последствия ограниченного количества вариантов принятия решений .....	10
3.2.4 Распределение затрат .....	10
3.2.5 Дикая природа – миф или реальность .....	11
3.2.6 Принятие решений по вопросам управления .....	11
3.2.7 Мониторинг .....	13
3.2.8 Разумный подход к разработке планов управления ООПТ .....	14
4 Обзор существующих подходов к управлению пастбищами .....	15
4.1 Землепользование и землеустройство .....	15
4.2 Технические данные .....	16
4.2.1 Положение в сфере планирования управления пастбищами в регионе .....	16
4.2.2 Управление выпасом скота .....	17
4.2.3 Улучшенное планирование управления пастбищами .....	19
4.2.4 Методы геоботанических исследований и оценки состояния растительности .....	19
4.2.5 Интегрированное сельскохозяйственное развитие во вспомогательной зоне .....	20
5 Выводы .....	20

### Акронимы

НПБХ	Национальный парк Боржоми-Харагаули
BMZ	Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Федеральное министерство Германии по экономическому сотрудничеству и развитию)
КОБ	Конвенция по охране биоразнообразия
ЭПОП	Экорегionalный план охраны природы Кавказа
РСС	Развитие сельскохозяйственных систем
БСС	Бывший Советский Союз
ГПЗОС	Глобальная программа защиты окружающей среды
ГИС	Геоинформационная система
GPS	Глобальная система позиционирования
МСОП	Международный союз охраны природы и природных ресурсов
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW Entwicklungsbank (Банк развития Германии)
МООСПР	Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов, Грузия
МЕПР	Министерство экологии и природных ресурсов, Азербайджан
МОП	Министерство охраны природы, Армения
МСХ	Министерство сельского хозяйства
НПО	Неправительственная организация
НП	Национальный парк
ООПТ	Особо охраняемая природная территория
УП	Управление пастбищами
СССР	Союз Советских Социалистических Республик
ТСС	Трансграничный совместный секретариат Южного Кавказа
ВБ	Всемирный банк

## **1 Введение**

### **1.1 Предпосылки создания документа**

Данный документ подготовлен Трансграничным совместным секретариатом Южного Кавказа (ТСС) с целью оказания помощи в разработке инструкций по созданию планов управления ООПТ в регионе.

ТСС был основан в 2007 году с целью координации осуществления Экорегionalной программы BMZ/KfW по Южному Кавказу, которая предусматривает создание трех национальных парков в Армении, Азербайджане и Грузии. Предоставление рекомендаций по разработке планов управления - это один из видов помощи, которую ТСС оказывает проектам национальных парков.

### **1.2 Цель документа**

Цель данного документа состоит в оценке проблем, связанных с управлением национальными парками, взаимосвязи парков с планированием использования земель и пастбищ, существующей системой правил, соглашений и законов, а также оценке сильных и слабых сторон этой системы в сравнении с международной практикой. Цель оценки состоит в создании основы для разработки полезных рекомендаций для специалистов по планированию и управлению ООПТ, которые помогут им в создании функциональной и эффективной системы ООПТ для поддержки деятельности национальных парков.

### **1.3 Методы, использованные для подготовки документа**

Оценки, содержащиеся в данном документе, основаны на сведениях, полученных в ходе рабочих встреч, бесед с информированными лицами, а также в результате ознакомления с планами управления, государственной политикой и соответствующими законами. В качестве информированных лиц привлекались сотрудники министерств, руководители ООПТ, и специалисты, которые участвовали или участвуют в разработке планов управления ООПТ в регионе. Полный список лиц, с которыми были проведены встречи, представлен в Дополнении 1. Полученная информация была проанализирована с целью определения основных проблем, с которыми сталкиваются специалисты по планированию и руководители ООПТ.

## **2 Положение на сегодняшний день**

### **2.1 Ситуация в регионе**

#### **2.1.1 Политическая и административная система**

Несмотря на общее прошлое в Советском Союзе, политические и административные системы стран Южного Кавказа сильно отличаются друг от друга. Эти отличия сказываются на существующих в этих странах подходах к управлению ООПТ и созданию планов управления. В то же время, системы ООПТ во всех трех странах созданы на основе старой системы заповедников (Категория I МСОП) и заказников, и на сегодняшний день, все национальные парки расположены в зонах ядра бывших заповедников.

Развитием и управлением ООПТ занимаются основные министерства, их ведомства и подразделения, как указано ниже:

Грузия Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов (МООСПР) через Агентство по ООПТ

Армения Министерство охраны природы (МОП) через Агентство по управлению биоресурсами

Азербайджан Министерство экологии и природных ресурсов (МЭПР)

Многие министерства не занимаются финансированием, повышением профессионализма и навыков специалистов, занятых разработкой планов управления ООПТ с тем, чтобы не зависеть от иностранных доноров, консультантов и экспертов, направляемых различными правительственными организациями и НПО.

### **2.1.2 Правовая система**

В регионе ощущается сильное влияние того факта, что ресурсы биоразнообразия находятся в собственности государства, а также того, что возможности передачи или делегирования прав местным частным субъектам очень ограничены, что создает препятствия для совместного управления ресурсами. Подход, основанный на охране биоразнообразия, не дает гарантий против необоснованного выселения, которые могли бы содействовать вложению средств местных общин в общий фонд ресурсов биоразнообразия. Однако законы содержат некоторые положения, которые можно использовать для поддержки мероприятий по управлению на местах. Как правило, задачи сохранения биоразнообразия наиболее эффективно достигаются на государственных землях, отчужденных у местных общин. В районах, к которым местные общины имеют традиционный или фактический доступ, например там, где государственных ресурсов не достаточно для осуществления контроля, отсутствуют существенные стимулы для поддержания рационального использования ресурсов биоразнообразия. В результате возникают конфликты между государственными и частными субъектами, которые неизбежно ведут к потере биоразнообразия и отсутствию возможностей для развития, основанного на устойчивом управлении.

### **2.1.3 Социально-экономическая система**

Социально-экономическую систему региона можно охарактеризовать как развивающуюся или переходную, с быстро меняющейся ситуацией в различных областях экономики и общества. Хотя подобные изменения можно лишь приветствовать и охрана природы не должна препятствовать развитию, резкие перемены создают серьезную угрозу окружающей среде и биоразнообразию. Согласованная стратегия, которая учитывает интересы ООПТ и предусматривает использование биоразнообразия, является необходимым условием для достижения желаемых целей на региональном, национальном и местном уровнях без нанесения значительного вреда природным ресурсам, которые являются важной частью любого общества.

Увеличение поголовья скота в частном владении и бесконтрольное использование земель привело к нарушению прежних «норм» пастбищной нагрузки, которые существовали с Советском Союзе. В сочетании с повсеместным снижением дохода на

душу населения и высоким уровнем безработицы, это привело к использованию методов животноводства, при которых пастбищная нагрузка во много раз превышала «нормы», что вызвало серьезную деградацию пастбищ.

Угрозы уникальным и хрупким экосистемам национальных парков и экологии трех стран региона включают в себя чрезмерное стравливание пастбищ, заготовку сена на заболоченных территориях, бесконтрольную заготовку дров, нерегулируемое использование воды для орошения и чрезмерное использование ресурсов. Основные причины этих угроз кроются в бедности, низкой продуктивности натурального сельского хозяйства, недоступности источников энергии помимо дров и отсутствии альтернативных возможностей для трудоустройства.

Степень социального и общественного восприятия проблемы варьируется в зависимости от страны и региона, начиная с мощной общественной поддержки и осознания необходимости сохранения биоразнообразия и кончая хроническим отсутствием понимания, особенно на местном уровне, что является отражением различия приоритетов и суровой действительности сельской жизни.

## **2.2 Система ООПТ**

### **2.2.1 Региональный систематический подход**

Систематический подход был выработан во всех трех странах региона в рамках Экорегionalного плана охраны природы Кавказа (ЭПОП)<sup>2</sup>. Этот подход подразумевает определение пространственных потребностей охраны биоразнообразия в системе ООПТ, предназначенной для сохранения экосистем и их функций, основных ареалов и видов, типичных ландшафтов и коридоров, имеющих особую важность для миграции и жизнеспособности популяций.

После того как пространственные потребности систематического подхода определены, ЭПОП выявляет существенные недостатки, которые необходимо устранить путем расширения сети ООПТ, а в некоторых случаях, создания новых ООПТ.

### **2.2.2 Национальные парки**

Все три страны региона признают ограничения и недостатки бывшей советской системы охраны полных заповедников. Развитие национальных парков, как неотъемлемого компонента системы ООПТ в трех странах, предлагает более гибкий альтернативный подход к использованию земли с сохранением биоразнообразия и наследия природы<sup>3</sup>. Национальные парки без сомнения являются важным компонентом системы ООПТ в регионе.

---

<sup>2</sup> «Экорегionalный план охраны природы Кавказа», май 2006 г., второе издание ISBN 99940-58-55-X, Тбилиси, Грузия, [http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/pdf\\_neu/Kaukasus\\_OEkoregionaler\\_Naturschutzplan\\_May06.pdf](http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/pdf_neu/Kaukasus_OEkoregionaler_Naturschutzplan_May06.pdf)

<sup>3</sup> Национальные парки состоят из ряда зон: зон традиционного использования, где допускается использование природных ресурсов и экономическая деятельность, а также строго охраняемых зон или зон ядра, где запрещены все виды деятельности человека, в то время как в полных заповедниках любые виды деятельности запрещены на всей территории.

Строгая охрана остается действенным средством для предотвращения исчезновения природных ресурсов, и в первую очередь, биоразнообразия, из системы. Однако следует признать, что охрана является наиболее дорогостоящей формой управления, которую следует применять только на самых важных и значимых территориях. Другие, более рентабельные механизмы сохранения биоразнообразия, которые будут представлены в данном документе, могут быть использованы на более обширных территориях системы ООПТ.

### **2.3 Институциональная структура**

В институциональном плане, ООПТ являются компонентом структуры природоохранных министерств, отражающим акцент на приоритеты сохранения биоразнообразия. В то же время, национальные парки скорее всего возьмут на себя роль поддержки сельскохозяйственного развития с акцентом на туризм, для чего потребуются дополнительные навыки и опыт, которые не всегда имеются в организациях, работающих в сфере охраны природы.

При том, что существующая система достаточно адекватна и логична, для отражения меняющейся роли ООПТ и, в первую очередь, национальных парков, может потребоваться институциональная реструктуризация<sup>4</sup>.

Разработка планов управления полностью финансировалась иностранными организациями, в основном Глобальной программой защиты окружающей среды Всемирного банка (WB-GEF) и Фондом сотрудничества для сохранения экосистем Всемирного фонда охраны дикой природы (WWF-CEPF). Современное состояние дел в области разработки планов управления национальными парками выглядит таким образом:

- В Армении существует 3 плана + 1 на стадии разработки
- В Азербайджане готов 1 план + 3 предложены для разработки
- В Грузии существует 5 планов + 2 на стадии разработки.

Планы управления почти полностью были разработаны НПО, с которыми заключались контракты, и международными организациями.

Привлечение «внешних ресурсов», обладающих техническими навыками и опытом, необходимым для разработки планов управления национальным парком, имеет ряд преимуществ, например:

- Экономическая эффективность развития навыков и опыта среди сотрудников региональных НПО, которые не нужно повторно развивать среди сотрудников организаций, занятых управлением;
- Более широкий обмен идеями на региональном уровне, чем тот, который можно осуществить через официальные каналы;
- Доступ к источникам финансирования помимо донорских и государственных средств.

---

<sup>4</sup> В то время, когда была сделана эта оценка, Департамент ООПТ Грузии находился в процессе трансформации из ведомства, подотчетного МООСПР, в самостоятельное агентство, которое будет работать вне бюджетной структуры и обеспечит больше возможностей для создания доходов в национальных парках.

Однако следует также отметить необходимость развития способности сотрудников государственных управленческих организаций координировать мероприятия по разработке планов управления и регулировать стандарты, чтобы обеспечить высокое качество, конкурентоспособность и соответствие.

## **2.4 Финансирование ООПТ**

Несмотря на значительную поддержку, которую иностранные доноры оказывают для разработки планов управления, системы ООПТ испытывают постоянные проблемы с финансированием, которые ставят под угрозу будущее национальных парков и других компонентов системы. Недостаток финансирования является результатом того, что бюджетные средства идут на другие приоритетные отрасли, а также результатом отсутствия понимания, на политическом уровне, потенциальной роли охраны биоразнообразия и ООПТ в процессе развития, особенно в отношении изолированных сельских местностей.

Недостаток финансирования системы ООПТ является общепризнанной проблемой.

Ниже описаны средства, которые в данное время используются для решения этой проблемы:

- Государственные бюджеты предоставляют финансирование национальным паркам, однако этих средств не хватает для покрытия текущих расходов современных национальных парков и не будет хватать для покрытия расходов, связанных с развитием или расширением системы ООПТ;
- Большинство мероприятий по развитию национальных парков, осуществленных на сегодняшний день, были профинансированы донорами. Однако донорское финансирование не может рассматриваться как долгосрочная стратегия устойчивого финансирования ООПТ. Управление ООПТ тесно взаимосвязано с процессами землепользования и само по себе является длительным процессом. Сроки действия проектов ограничены, и они в первую очередь предназначены для содействия рациональному использованию ресурсов биоразнообразия и других природных ресурсов в рамках системы ООПТ;

Многие природоохранные организации во всем мире рассматривают трастовые фонды как механизм, обеспечивающий долгосрочное финансирование мероприятий по управлению. В регионе недавно был создан Кавказский фонд охраняемых территорий (КФОТ). В то время как трастовые фонды с успехом используются в качестве механизма финансирования во всем мире, существуют ограничения в их использовании для покрытия альтернативных затрат<sup>5</sup> (которые бывают довольно значительны), которые связаны с деятельностью ООПТ и в основном ложатся на плечи местных общин, не редко являясь причиной конфликтов;

---

<sup>5</sup> Цена возможности, которая потеряна или принесена в жертву вследствие необходимости выбора между тем или иным действием. Например, сокращение числа пасущихся коров с целью восстановления растительности. Специалисты по планированию природоохранных мер часто игнорируют альтернативные затраты, что приводит к конфликтам с людьми, живущими по соседству с парком или ООПТ.

- Сотрудничество с НПО, предназначенные для предоставления национальным паркам специальных услуг, которые не всегда могут предоставить соответствующие правительственные учреждения;
- Создание и сохранение доходов получает все большее признание как средство покрытия управленческих затрат, однако для этого все еще не существует достаточно эффективных механизмов. Для того, чтобы ООПТ могли создавать и сохранять доходы, может понадобиться принятие следующих мер:
  - Внести изменения в действующее законодательство, в частности в области местного налогообложения, а также в любой земельный кодекс;
  - Задействовать принцип оплаты услуг за счет государственных средств;
  - Расходы должны всегда отражать стоимость услуги, предоставленной ООПТ, или размер соответствующих управленческих расходов;
  - Местные общины, вероятно, уже несут бремя альтернативных затрат, и ООПТ всегда должны в первую очередь заботиться о создании доходов местной общины или частного предприятия, а уже после о доходах парка. Иными словами, руководство ООПТ не должно вступать в бизнес-конкуренцию с частным сектором/местной общиной;
  - Полученные доходы должны оставаться в ООПТ и использоваться для финансирования развития, проектов или прямой выплаты компенсаций местным общинам, которые несут бремя альтернативных затрат;
  - Лишь немногие ООПТ являются независимыми в экономическом отношении, поэтому очень важно не вызвать неоправданные ожидания, что национальный парк может приносить «солидные доходы».

#### **2.4.1 Результаты недостаточного финансирования системы**

Недостаточное финансирование системы ООПТ приводит к различным негативным последствиям. Одно из наиболее заметных последствий – это плохая трудовая дисциплина и отсутствие мотивации у сотрудников как результат низкой заработной платы и плохих условий труда. Однако конфликт между интересами ООПТ и местных общин также является признаком неспособности парка стимулировать экономическую деятельность в той степени, которая была бы достаточна для компенсации альтернативных затрат местных общин. Недостаточное финансирование системы неизбежно ведет к постепенному исчезновению природных ресурсов, в том числе к исчезновению разнообразия биологических видов.

#### **2.4.2 Расширение системы ООПТ**

ЭПОП четко определил необходимость расширения системы ООПТ, основываясь на региональном подходе к сохранению биоразнообразия, что нашло широкую поддержку в регионе. Однако расширение системы ООПТ наложит еще больше ограничений на использование существующих ресурсов. При расширении системы необходимо задействовать ряд механизмов финансирования, в том числе применить все категории МСОП (от I до VI), что позволит использовать распределение затрат и выгод как средство обеспечения финансирования системы ООПТ.

### **3 Подход к разработке планов управления ООПТ**

Во всех трех странах были разработаны планы управления национальными парками с использованием схожих подходов. В регионе широко используются инструкции МСОП по разработке планов управления<sup>6</sup>, что находит свое отражение в структуре существующих планов управления и планов национальных парков (напр. районирование). Национальные парки в регионе относятся к охраняемым территориям категории II. Данный документ содержит описание достоинств и недостатков данной системы.

Данный документ затрагивает общие проблемы планирования парков и общие задачи, которые предстоит решить администрациям парков. Важно, чтобы описанные здесь проблемы и задачи рассматривались не в качестве оценки настоящей ситуации в регионе, а скорее как выводы и опыт, полученные в процессе планирования парков. Кроме того, специалистам по охране окружающей среды и специалистам по планированию приходится, в той или иной степени, решать эти проблемы и задачи во всех странах.

#### **3.1 Участие в планировании**

Важно понять, что такое *участие* и какую полезную роль оно может играть при разработке планов управления национальными парками. Учитывая тот факт, что на большей части системы ООПТ, создание которой предусматривает ЭПОП, живут люди, которые в значительной степени зависят от ресурсов ООПТ, будет полезно оценить возможные последствия управления с целью охраны и согласовать общие механизмы управления биоразнообразием.

Это основа участия, которую нельзя путать в мероприятиями по повышению информированности общественности или простой передачей информации о важности ООПТ.

Участие сельских жителей, «местных жителей», «местных общин» или как бы мы не называли людей, живущих рядом с ООПТ, должно быть двусторонним процессом, который должен осуществляться на всех этапах планирования, и неотъемлемой частью выполнения мероприятий по планированию. В мире существует тенденция, когда руководители ООПТ рассматривают участие просто как одно из заданий в своем рабочем плане. Такой подход часто является отражением системы запретительной политики, в которой участие сводится к определению нужд «местной общины» или повышению уровня «информированности» об охране окружающей среды и ООПТ.

Оба эти подхода к участию – определение нужд общины или информирование ее членов о ценности ООПТ – не способны достичь каких-либо значительных результатов, так как они игнорируют тот факт, что «сельские жители» тесно связаны с природными ресурсами и, зачастую, скованы правилами, которые ограничивают их участие в управлении. Кроме того, повышая уровень знаний об ООПТ среди местных жителей в то время, когда они уже хорошо осведомлены о последствиях ее создания, можно прийти к тому, что люди будут ждать от таких вещей как «экотуризм» гораздо

---

<sup>6</sup> <http://www.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/PAG-010.pdf>

больше, чем они могут дать в реальности, или же к тому, что среди местных жителей укоренился мнение, что специалисты по охране окружающей среды недостаточно хорошо понимают их проблемы.

Согласно опрошенным информированным лицам, до сих пор, взаимодействие и участие людей, живущих по соседству или использующих земли на территориях, прилегающих к ООПТ, было ограничено, вплоть до исключения любой деятельности в зоне ядра национального парка и развитии деятельности лишь во вспомогательных зонах, или, в более ограниченном виде, в зонах традиционного использования и развития. Все это рассматривалось, в основном, как отдельные попытки создать доход (обычно через механизмы, не связанные с управлением биоразнообразием, и/или через целевые проекты развития инфраструктуры), разрешить отдельные виды деятельности и обеспечить осведомленность о природоохранных целях парка и их понимании. Руководители национальных парков, оперирующие ограниченными средствами, могут рассматривать участие «местных жителей» как еще одно трудное задание, так как возможности вовлечения заинтересованных лиц в управление на сегодняшний день ограничены или вовсе не предусмотрены.

Такие усилия, направленные на участие в управлении биоразнообразием, можно охарактеризовать скорее как усилия, направленные на *регулирование*, а не на *участие*. В действительности, руководство парка скорее налагает ограничения на местные общины, чем поддерживает их деятельность и согласованное управление ресурсами парка для достижения общей цели или целей.

В конечном итоге, именно фермерам или общине предстоит решать принять или не принять какую-либо технологию, интервенцию или предложение. Однако хотя фермеры хорошо ориентируются в своей социально-экономической ситуации и ресурсах, знают местную специфику и избегают рисков, технологи и социологи, менеджеры национальных парков и государственные чиновники могут помочь им в достижении более глубокого понимания и решения их проблем, а также создании новых возможностей. В результате всего этого получается партнерство - итеративный двусторонний процесс, который, как показывает опыт, сильно увеличивает шансы на получение устойчивых результатов.

### **3.2 Подходы к управлению**

Беседы с информированными лицами по поводу политической и административной структуры показали, что современная система ООПТ в регионе базируется на старой советской системе заповедников. Краеугольным камнем этой системы был научный подход к охране биоразнообразия, а ее основными «работниками» были экологи и биологи. Важно признать и оценить огромный вклад экологов и биологов в создание современной системы ООПТ. Однако функции ООПТ меняются с целью учета нужд людей, которые зависят от ресурсов ООПТ. Процессы, угрожающие природным ресурсам ООПТ также меняются.

Поэтому возникает необходимость в использовании межотраслевого подхода к управлению. В то время как межотраслевой подход уже находит свое применение в регионе, ряд различных дополнительных навыков, необходимых для современного управления ООПТ, все еще нуждаются в институциональном утверждении. В

настоящее время в управлении доминирует технократический и научный подход, что является проявлением неадекватного выполнения мероприятий, направленных на контроль за деятельностью общин в национальных парках и их буферных зонах, и может рассматриваться как угроза паркам и слабая сторона управления.

### **3.2.1 Отсутствие вариантов управления**

Меняющаяся роль ООПТ и включение различных территорий и вспомогательных зон в планы управления национальными парками вызывают необходимость в создании одинаково гибких вариантов и средств управления, которые все еще не развиты в региональной системе ООПТ вследствие активности запретительного законодательства и небогатого опыта.

### **3.2.2 Варианты принятия решений в сфере охраны природы**

Специалисты по охране окружающей среды имеют целый ряд вариантов для решения вопросов, связанных с охраной природы. Первые два варианта заключаются в следующем: что более разумно - охранять ресурсы или разрешить их использование, предположив, что последнее упрочит их статус, придав им ценность в глазах тех людей, которые живут рядом с ними?

Чтобы принять верное решение по этому вопросу, необходимо обладать сведениями, большинство из которых имеют слабое отношение к научным принципам, а в большей степени связаны с менее привлекательными практическими аспектами, такими как наличные финансовые ресурсы и существующие юридические и фактические права собственности.

Если ресурсы не защищены ввиду отсутствия средств и нет возможности для их рационального использования, общество оставляет их на биологическое или экономическое вымирание.

В случае принятия решения по охране ресурсов дикой природы, можно использовать одну из перечисленных ниже стратегий:

- Конфронтационная стратегия – при которой государство просто отказывает пользователям в доступе к ресурсам;
- Компенсационная стратегия – когда государство компенсирует пользователям ресурсов их альтернативные затраты;
- Компромиссная стратегия альтернативных источников заработка – это стратегия, при которой лицам, зависящим от природных ресурсов, предлагаются альтернативные источники заработка, которые равноценны или более выгодны, чем те источники, от которых им предстоит отказаться. В самом крайнем случае эта стратегия предполагает возникновение альтернативного источника заработка в результате лишения лиц, не соблюдающих правила, их источника заработка. В более пассивной форме эта стратегия может быть основана просто на создании или поощрении другой экономической деятельности<sup>7</sup>;

---

<sup>7</sup> Замена ресурсов или создание альтернативных источников заработка может изменить относительную стоимость ресурсов дикой природы на местах. Использование ресурсов зачастую может улучшить состояние используемой популяции. Это главный довод в защиту использования ресурсов как средства

- Стратегия замены ресурса – когда предлагается альтернативный ресурс с тем, чтобы ослабить давление на ресурсы дикой природы (напр. при наличии газа отпадает необходимость в заготовке дров).

Решение о рациональном использовании ресурсов дикой природы дает специалистам по планированию природоохранных мероприятий и управлению дополнительные возможности. Для рационального использования ресурсов дикой природы требуется четкая система, в которой польза от природоохранных мероприятий равна административным расходам или превосходит их. Эта польза должна ощущаться на местном уровне, в первую очередь теми, кто несет эти расходы. Кроме того, для использования ресурсов необходимо решить вопросы, связанные с землепользованием и ценообразованием, правами и обязанностями для того, чтобы обеспечить безопасность капиталовложений местных жителей в мероприятия по охране природы.

### **3.2.3 Региональные последствия ограниченного количества вариантов принятия решений**

Создание различных зон в границах национальных парков и «вспомогательных» или «буферных зон» вокруг парков обеспечивает основу для участия в разработке планов управления и прямом участии в управлении природными богатствами и ресурсами. Однако оно также создает новую динамику отношений между руководством ООПТ и местными общинами, которые имеют давнишние и исторические претензии на эти территории и ресурсы, расположенные внутри парков, а также находятся в прямой зависимости от них.

Хотя было бы неразумно поддерживать одну стратегию в ущерб другой, необходимо отметить, что существующая в регионе структура не дает специалистам по планированию управления возможность испытать различные стратегии и выбрать из них те, что будут наиболее рентабельны для управления тем или иным ООПТ. Во многих случаях вмешательство основано на одной единственной непроверенной стратегии, например компенсация альтернативных затрат местных общин путем развития экотуризма. Чем больше количество вариантов, которые может использовать лицо, осуществляющее управление, тем меньше риски, связанные с управлением.

### **3.2.4 Распределение затрат**

Ввиду недостаточного финансирования системы ООПТ, не существует механизмов распределения затрат, связанных с мерами по охране природы. Соотношение между затратами и пользой различных природоохранных мероприятий создает основу для рационального использования ресурсов как одного из средств управления ими. Современная структура управления национальными парками дает мало возможностей для согласования формы договоров о совместном управлении, которые необходимы для достижения рационального использования природных ресурсов (включая ресурсы биоразнообразия) в границах национальных парков.

---

охраны природы, из чего следует, что отказ от использования ресурсов чреват нежелательными последствиями. Поэтому разумнее всего использовать принцип превенции: отказываться от использования ресурсов рискованно, поэтому их следует использовать (SASUG, Комитет МСОП по выживанию видов, «Вопросы и принципы устойчивого использования природных ресурсов»).

Существует вполне понятное и естественное противодействие тем мероприятиям, которые необходимо осуществить для достижения рационального использования ресурсов ООПТ. В странах, где господствовал командно-регулятивный подход к вопросам управления, часто необходима существенная концептуальная адаптация для безопасной передачи прав и обязанностей по управлению природными ресурсами. Это необходимо для того, чтобы усилить права собственности и землевладения, без чего не возможно заключить ни один договор о совместном управлении.

Кроме того, использование категорий МСОП для ООПТ, и в частности, категорий I и II, в условиях законодательных ограничений, затрудняет разработку систем рационального использования ресурсов.

Однако совместное управление путем заключения договоров об управлении, либо делегировании или передачи прав управления может содействовать экономии средств благодаря снижению числа конфликтов, использованию устойчивых методов управления и рационализации функций и обязанностей официальных управленческих органов.

### **3.2.5 Дикая природа – миф или реальность**

Многие из существующих планов управления делают акцент на районы дикой природы. В то время как бывшие заповедники (зоны ядра национальных парков) можно охарактеризовать как районы нетронутой природы, большая часть системы ООПТ подверглась сильному влиянию человеческой деятельности в прошлом и продолжает использоваться людьми в настоящее время.

Системы общественной собственности и право доступа, основанное на обычае, еще не признаются существующими государственными структурами, которые больше склоняются к системам частной или государственной собственности. Однако многие из районов, входящих в состав национальных парков, традиционно используются местным населением, что необходимо учитывать при осуществлении целей ЭПОП. В то время как большинство решений по охране природы можно рассматривать как «субъективную оценку», польза от постепенной депопуляции или переселения жителей территорий, расположенных в границах национального парка, в зоны традиционного использования (что очевидно предусмотрено некоторыми планами по управлению), сомнительна по ряду причин, включая этические соображения.

### **3.2.6 Принятие решений по вопросам управления**

При осуществлении мер по охране природы необходимо помнить следующее: *«...разные участники подчеркивают, что степень вероятности точного прогнозирования результата решения любой многомерной задачи чрезвычайно мала. В точных науках, таких как физика и химия, большинство переменных известны, и их верность часто можно проверить экспериментальным путем, что позволяет делать довольно точные прогнозы. В таких же отраслях как экология, экономика, охрана дикой природы, политика, бизнес и общественные науки в целом, существует большое количество известных и потенциальных переменных, которые подвержены непрерывным изменениям и взаимодействуют друг с другом предсказуемым или непредсказуемым образом. Точно спрогнозировать результаты намного труднее.*

*Применение науки как таковой к данной проблеме ни как не влияет на невозможность точного прогнозирования, когда мы сталкиваемся со сложными многомерными задачами – это реальность.*

*В качестве примера можно привести тот факт, что в вопросах охраны и рационального использования природных ресурсов мы прилагаем все усилия для того, чтобы определить и принять во внимание наиболее важные переменные, основанные на современных знаниях. Но мы снова сталкиваемся с ситуацией, когда переменная, которую мы считали неважной или тривиальной в один день, приобретает огромные размеры и важность на следующий день. Иногда случается так, что наиболее важную переменную не учли и не измерили».*<sup>8</sup>

Назначение плана управления состоит в том, чтобы поставить ряд четких целей, выбрать наиболее рентабельную стратегию для достижения этих целей, а уже после этого приступить к управлению определенной территорией посредством осуществления ряда мер.

Не желательно уделять слишком много внимания или средств на проведение детальных исследований до разработки этих мер. Более гибкий и адаптивный подход, при котором план управления определяет задачи и стратегии, предоставляя специалистам по управлению разработку практических и эффективных решений с использованием разнообразных вариантов на местном уровне, может оказаться более рентабельным.

Хотя многие планы управления основаны на подходе адаптивного управления, интенсивность использования большей части территорий национальных парков вызывает необходимость в более активном участии лиц, использующих эти ресурсы, в разработке планов и управлении.

Использование подхода адаптивного управления при разработке планов и последующем управлении подразумевает наличие значительных институциональных возможностей, необходимых для того, чтобы специалисты по планированию и управлению приступили к выполнению определенных мероприятий, не имея в на руках результатов детального исследования. Даже при наличии достаточного количества времени для планирования, детальное исследование не поможет точно спрогнозировать результаты интервенции. Однако даже если в результате интервенции. длительностью в три-пять лет выяснится, что предположения были не верны, она все равно имеет важное значение.

Учитывая сложность управления территориями внутри национальных парков, которые используются для различных целей, и важность вспомогательных зон, расположенных вокруг парков, планы управления должны ставить широкие и специфические природоохранные цели, описывать стратегии достижения этих целей и четко обоснованные меры для того, чтобы дать специалистам по управлению возможность испытать и адаптировать эти меры к соответствующим нуждам.

При той сложности, которая свойственна вопросам землепользования на территории национальных парков и за их пределами, план управления, содержащий набор сухих и

---

<sup>8</sup> Доктор Грэм Вебб, Директор Wildlife Management International

строгих инструкций, предназначенных для управляющих парком, не оставит им достаточной свободы действий.

### **3.2.7 Мониторинг**

Как было сказано выше, при разработке планов управления ООПТ, как правило, нет времени и ресурсов для проведения детальных исследований, результаты которые легли бы в основу принятых решений. Кроме того, детальное исследование вряд ли помогло бы определить все переменные, необходимые для точных прогнозов ввиду сложностей, с которыми сталкиваются руководители ООПТ. Поэтому будет более разумно, если руководители будут принимать информированные решения при условии, что они четко определяют, что известно достоверно, а что является лишь предположением, и опишут запланированные мероприятия. Это позволит осуществить эффективный мониторинг данных мероприятий.

Мониторинг имеет большое значения при использовании такого подхода как адаптивный менеджмент. Существует три веских причины для осуществления программы мониторинга<sup>9</sup>:

1. Оценка эффективности осуществленных мер (адаптивный менеджмент);
2. Регулирование (аудиторские функции);
3. Выявление зарождающихся изменений (ранее предупреждение).

В контексте природоохранных мер на уровне ООПТ, мониторинг будет осуществляться с целью оценки эффективности различных изменений, вносимых в оперативный план для обеспечения его объективности – это первая из описанных выше причин.

Необходимо провести мониторинг осуществления плана на нескольких уровнях:

1. Оценить эффективность индивидуальных мероприятий (мониторинг осуществления мероприятий);
2. Оценить эффективность различных мероприятий, направленных на достижение результата (мониторинг воздействия мероприятий);
3. Оценить эффективность различных результатов в плане достижения цели (мониторинг изменений).

Руководство ООПТ должно контролировать ход проекта на стадии его осуществления для того, чтобы выяснить следующее:

1. Осуществление – сделали ли мы то, что планировали (т.е. является ли неадекватное осуществление интервенции следствием того, что она еще не испытана);
2. Эффективность – соответствует ли план поставленным целям (т.е. был ли план проверен и были ли в нем обнаружены недостатки);
3. Проверка достоверности параметров модели и их взаимодействия (т.е. какие предположения, переменные и взаимодействия были правильными).

Существует естественная тенденция к проведению исследований, а не осуществлению мониторинга. Однако мониторинг предполагает возможность интервенции, которая определенным образом изменит статус или стоимость соответствующего компонента. Изучение фоновых условий можно осуществить с помощью учета и исследования

---

<sup>9</sup> «Мониторинг в целях охраны природы и экологии», ред. Ф.Б. Голдсмит, Chapman & Hall, 1992 г.

ресурсов. Полученные результаты необходимо сравнить с существующими ресурсами и их ценностью с точки зрения осуществления мероприятий по управлению. Главный вопрос любой программы мониторинга звучит так: «С какой целью мы собираем данные?»

### **3.2.8 Целесообразный подход к разработке планов управления ООПТ**

Разработка планов управления ООПТ является средством для достижения цели, а не «самоцелью». Цель же состоит в эффективном управлении землей и ресурсами, которым общество приписывает определенную стоимость, которая часто бывает неосязаемой<sup>10</sup>. Эта стоимость, которую во многих случаях можно определить с помощью различных средств<sup>11</sup>, должна конкурировать на местах с осязаемой стоимостью других видов землепользования, которые наносят вред биоразнообразию.

При разработке системы принятия решений важно учитывать *причины и следствия* основных угроз, ведущих к исчезновению биоразнообразия и деградации других ресурсов ООПТ. Это важно, потому что исторически специалисты по охране окружающей среды уделяли больше внимания симптомами исчезновения биоразнообразия (напр. использование природных ресурсов выше уровня их естественного восстановления), а не основным причинам, которые могут быть незаметны на первый взгляд и отделены от самой проблемы, будучи частью другой отрасли, пространственного или временного отрезка. Эти причины могут корениться в вопросах *землепользования и ценообразования, затрат и выгоды, прав и обязанностей*.

В данном документе использование ресурсов не ставится выше их охраны; в нем также не предлагается снять с государства обязанности по управлению ООПТ. Документ скорее служит для иллюстрации того, что существует сплошная среда, которая включает в себя полные заповедники, постепенно сменяющиеся различными типами антропогенных ландшафтов, вплоть до абсолютно измененных территорий, таких как сельскохозяйственные угодья, городские или промышленные районы. Зоны ядра национальных парков (зачастую, бывшие заповедники) представляют собой очень маленькую часть ценнейших территорий высокого биоразнообразия, которые следовало бы охранять государству, однако в других районах, ресурсы природного биоразнообразия, наследие природы и культуры, а также экосистемы являются неотъемлемой частью социальных и культурных возможностей и возможностей развития жителей сельской местности.

Основные проблемы, которые были обозначены основными информированными лицами – это недостаток финансирования и конфликты с «местными общинами» или «местными жителями». Совершенно очевидно, что не возможно навязать какое-либо решение путем ужесточения контроля и законов. Усиление мер по охране приведет лишь к еще большему распылению и без того ограниченных материальных ресурсов

---

<sup>10</sup> Например, стоимость существования, будущего использования, и необоснованная стоимость, связанная с возможным развитием туризма, и т.д.

<sup>11</sup> Тимоти М. Свансон и Эдвард Б. Барбье «Экономика для диких животных, дикой природы, нетронутых земель, разнообразия и развития» (*Economics for the Wilds, Wildlife, Wildlands, Diversity and Development*).

организаций, занятых управлением. Кроме того, чрезмерная зависимость от финансирования проекта неприемлема.

Конфликты между государственными и частными субъектами на уровне ООПТ свидетельствуют о том, что местные жители ставят под сомнение статус ООПТ, вероятно вследствие того, что ООПТ связаны со значительными альтернативными затратами, и часто нарушают их исторические и традиционные права на доступ к ресурсам биоразнообразия.

Поэтому любое решение заложено в самой системе и основных действующих лицах этой системы и состоит в том, чтобы позволить местным субъектам (напр. фермерским общинам, руководителям национальных парков и различным правительственным учреждениям) разрешать местные конфликты, используя аналитический, продуманный, предусматривающий общественное участие подход со множеством вариантов, учитывающий научные данные (напр. уязвимость ресурсов), имеющиеся в наличии финансовые средства, основные причины угроз, действующую социальную и административную системы, а также существующий порядок использования ресурсов биоразнообразия.

#### **4 Обзор существующих подходов к управлению пастбищами**

Так как разработка планов управления пастбищами рассматривалась как отдельный компонент, результаты и подходы к этому вопросу отличаются от общих подходов и результатов разработки планов по управлению национальными парками. Это в основном объясняется тем, что специалистам по разработке планов управления пастбищами приходится решать задачи более сложные, чем те, что необходимо решать при разработке планов управления национальными парками. Тем не менее, специалисты в целом поддерживают основанный на участии подход адаптивного совместного управления, в следствии осуществления которого должны быть созданы другие подходы и методы во вспомогательных зонах и зонах, используемых для разных целей внутри и вокруг ООПТ, в зависимости от прав и обязанностей, землевладения и ценообразования, затрат и прибыли.

##### **4.1 Землепользование и землеустройство**

Землепользование, налоги и сборы (напр. налог на землю, плата за аренду, сбор за пользование природными ресурсами, и т.д.) представляют собой довольно запутанные вопросы и часто являются причиной неразберихи и противоречий между различными министерствами и ведомствами.

В Грузии, Министерство сельского хозяйства (МСХ) должно определять политику и устанавливать правила и инструкции, однако не многое изменилось в стране с 60-х годов 20-го века. Земли внутри национальных парков находятся в собственности государства, а традиционно используемые пастбищные угодья сдаются фермерам с согласия МОСПР, однако доходы идут в местный бюджет. Вне национальных парков пастбищные угодья могут находиться в частной (частные лица или компании), общественной или государственной собственности. В стране действуют стандартные формы договоров об аренде с МСХ. Максимальный срок аренды земли составляет 49 лет. По заявлению МСХ, больше пастбищных земель будет продано в скором времени,

согласно Закону о приватизации государственных сельскохозяйственных земель. Об этом, однако, не знали в муниципалитете Боржоми, который первым в стране составил цифровые версии карт землепользования. В Грузии, земли внутри национальных парков находятся в ведении МОСПР, в то время как за пределами парка, они находятся в компетенции МСХ, хотя Боржомское отделение МСХ говорит о том, что существующих правил и инструкций по предотвращению чрезмерного стравливания и деградации пастбищ не достаточно.

Согласно Министерству сельского хозяйства Армении, все пастбищные угодья в этой стране находятся в собственности государства. Договора об аренде заключаются между районным Комитетом по распределению земель и фермером. Другие источники утверждают, что пастбищные земли находятся в частной, общественной или государственной собственности. Длительность договоров об аренде может составлять от 5 до 99 лет. Договоры могут содержать детальные данные о пастбищной нагрузке, однако они не содержат более детальных «правил выпаса». В Армении разрешен выпас скота в зонах традиционного использования в национальных парках. Управление пастбищными землями внутри национальных парков в Армении находится в компетенции МОП, а вне парков – в ведомстве МСХ. В то же время, местные общины отвечают за охрану окружающей среды согласно Закону о местном самоуправлении и другим законам и подзаконным актам.

Следует отметить, выполнение существующих правил и инструкций оставляет желать лучшего.

## **4.2 Технические данные**

### **4.2.1 Положение в сфере планирования управления пастбищами в регионе**

Серьезные исследования флоры и фауны Кавказа были проведены в 40-х и 50-х годах, во времена Советского Союза, с использованием стандартных методов исследования и систем анализа и классификации растительности. Методы геоботанических исследований и систем анализа и классификации растительности, разработанные достаточно давно, еще при Советском Союзе, одинаковы во всех странах Кавказа. Однако возникли сомнения по поводу целесообразности их применения для классификации некоторых ареалов и оценки экологической сукцессии. Возможно, прежние методы были эффективны для классификации ареалов распространения птиц и фауны.

В трех странах региона было проведено лишь одно исследование управления пастбищами. Это исследование было организовано для национального парка Боржоми-Харагаули консорциумом Всемирного фонда охраны дикой природы в 2002 и 2004 годах. Геоботанические исследования и изучение состояния растительности были проведены в национальных парках Вашловани, Лагодехи и Тушети в Грузии в 2006 году для Глобальной программы защиты окружающей среды (GEF) Всемирного банка. Менее масштабные геоботанические исследования и изучение ареалов распространения растений были проведены на плато Джавахети на территории Грузии и Армении.

По мнению группы исследователей, исследование управления пастбищами для национального парка Боржоми-Харагаули, было проведено на высоком профессиональном уровне. Исследование включало в себя полную опись и анализ состояния растительности, результаты которых будут использованы для изучения фоновых условий национальных парков и создадут основу для дальнейшего мониторинга и управления экосистемами. Были даны всеобъемлющие и практичные рекомендации по реабилитации деградированных пастбищ. Исследования включали в себя животноводческий компонент в рамках которого был разработан план действий с целью оказания помощи населению вспомогательных зон в усовершенствовании систем производства скота и увеличении заработков.

План управления пастбищами для национального парка Боржоми-Харагаули является «наилучшей практикой» для региона и отправной точкой для дальнейшего совершенствования. Руководство парка осведомлено об ограничениях плана управления пастбищами и о том, как его можно улучшить путем составления полезных карт и практических рекомендаций, информационных и учебных материалов, а также путем предоставления практических рекомендаций управляющим национальным парком и егерям, членам общин, животноводам и пастухам.

Несмотря на высокое качество плана управления пастбищами для национального парка Боржоми-Харагаули, многие из содержащихся в нем предложений и рекомендаций все еще не осуществляются ввиду недостатка финансирования.

#### **4.2.2 Управление выпасом скота**

Из результатов обсуждений данного вопроса с сотрудниками Министерства сельского хозяйства (МСХ) на различных уровнях, а также другими людьми, следует, что очень немногие знакомы с «нормами» пастбищной нагрузки. Хотя вопросы пастбищной нагрузки должны быть оговорены в договоре аренды, многие согласны с мнением, что поголовье скота превышает старую «норму». Так, например, поголовье скота, пасущегося вблизи от национального парка Тушети в Грузии, превышает «норму» в 4-5 раз. С момента обретения Грузией независимости в начале 90-х годов прошлого века численность скота в частном владении возросла, и бесконтрольный выпас вызвал серьезное ухудшение состояния пастбищ во многих районах. В Азербайджане ситуацию также усугубили проблемы беженцев и безработицы. Согласно оценке МСХ, 40-45% зимних пастбищ были в очень плохом состоянии, что выразилось в эрозии и редком или очень редком травяном покрове. Не известно была ли проведена переоценка нормы нагрузки для этих пастбищ учетом их состояния, однако известно, что во многих регионах поголовье пасущегося скота в несколько раз превышает «норму».

Интервью с частным фермером, который использует передовые технологии в своем хозяйстве (см. текст в рамке ниже) и проживает в районе осуществления проекта в Джавахке в Армении, доказывает возможность достижения значительных улучшений в системе выпаса и производства скота. В результате интервью были определены возможные препятствия и ограничения для развития данного хозяйства. Это позволит в дальнейшем улучшить сельскохозяйственные системы, действующие на этой ферме, и

применить их в деревнях и малых фермерских хозяйствах. Важно работать в тесном сотрудничестве с фермерами и службами распространения технических знаний.

#### Рамка 1

##### Частный фермер из деревни Дарик, Джавахк, Армения

Интересная беседа состоялась с крупным частным фермером, который владеет одной из 17 деревень, расположенных на охватываемой проектом территории, и на которого работают три нанятые семьи. На этой ферме используется система, нетипичная для традиционных постоянных животноводческих систем, так как он перегоняет часть скота на другую ферму, расположенную на меньшей высоте.

Этот фермер использует множество методов управления, которые новы для данного региона, а возможно, и для всей Армении, таких как:

- Весенний «отдых» пастбищ (до 15-20 июня вместо 15-20 мая как обычно)
- Электрическая ограда; ротационный выпас
- Обустройство мест для водопоя в разных частях пастбища с целью его полноценного использования (было бы более эффективно использовать для этой цели электрический насос)
- Использование различных сортов овса; приготовление силоса с использованием овса и гороха
- Искусственное осеменение местных коров семенем улучшенных пород – «лимузин» и «швейцарская коричневая»
- Введение пищевых добавок в рацион пасущихся коров с сентября
- Кормление коров концентрированными добавками - небольшое количество стельным и большое количество кормящим коровам
- Особый уход за скотом в плохую погоду (напр. жара, метель и т.п.)
- Перевод отлученных от груди телят на другую ферму, расположенную на меньшей высоте

#### **4.2.3 Улучшенное планирование управления пастбищами**

Существует несколько способов того как улучшить планирование управления пастбищами. Для использования некоторых из них (таких как информационные материалы, учебники и другие практические инструменты) могут потребоваться дополнительные средства, помимо тех, что имеются при нынешнем уровне финансирования, и предназначены для улучшения планирования управления пастбищами. Способы улучшения планирования включают в себя следующее:

- Использование изображений, полученных с помощью спутников, если таковые имеются
- Использование современных геоинформационных систем и оборудования GPS для исследований
- Проведение исследований, возможно менее детальных, во вспомогательной зоне
- Составление трехмерных карт водосборных бассейнов, сел, районов и т.д.
- Составление графиков экологически устойчивого землепользования с указанием основных типов растительности в сравнении с градиентом деградации
- Составление таблиц с использованием трехмерных карт села и фотографий различных стадий деградации растительности, наблюдаемых в селе, с целью облегчения обсуждения проблем с членами общины
- Составление информационных и учебных материалов по рекомендованным методам реабилитации пастбищ для егерей, общин, животноводов и пастухов. Это могут быть таблицы, брошюры, буклеты и модули для слайдовых презентаций
- Составление базовой оценки пастбищной нагрузки
- Разработка набора средств (буклет) для визуальной оценки типа и состояния пастбищ
- Составление руководства по улучшенным методам выпаса с целью максимального увеличения прибыльности животноводства при поддержании и/или улучшении экологического состояния растительности
- Составление руководств по увеличению производства скота в сельскохозяйственной системе

#### **4.2.4 Методы геоботанических исследований и оценки состояния растительности**

Методы геоботанических исследований, использованные в национальном парке Боржоми-Харагаули – это традиционные методы, разработанные в Советском Союзе. Эти методы используются во всех странах Южного Кавказа, и, судя по результатам исследований, проведенных в национальном парке Боржоми-Харагаули, дают прекрасные результаты.

Однако возникли некоторые вопросы по поводу их применимости для (1) классификации некоторых ареалов, важных для зоологов, и оценки экологической сукцессии, интересующей экологов.

Для текущих исследований следует использовать существующие методы. Однако необходимо составить руководство для более точного и подробного описания используемых методов и операций. В будущем возникнет необходимость в модификации использованных классификаций с учетом различных ареалов, важных для зоологов и экологов на Кавказе.

#### **4.2.5 Интегрированное сельскохозяйственное развитие во вспомогательной зоне**

Основные источники угроз уникальным и хрупким экосистемам национальных парков и экологии трех стран региона – это: чрезмерное стравливание пастбищ, заготовка сена на заболоченных территориях, бесконтрольная заготовка дров, нерегулируемое использование воды для орошения и чрезмерное использование ресурсов. Основные причины этих угроз кроются в бедности, низкой продуктивности натурального сельского хозяйства, недоступности источников энергии помимо дров и отсутствии альтернативных возможностей для трудоустройства.

Тот факт, что проекты Всемирного Банка по реабилитации оросительной системы и выдаче кредитов в Азербайджане не охватывают деревни, расположенных во вспомогательных зонах в районе, где планируется создание Национального парка Самур-Ялама, вынуждает местных жителей пасти скот в лесах на территории будущего заповедника.

Поэтому необходимо рассмотреть возможность разработки комплексных программ развития общин, живущих во вспомогательных зонах, и предусмотреть в плане управления и бизнес-плане национального заповедника выделение значительных средств на эти цели, а также на оценку различных экологических критериев.

- Повышение экологической осведомленности
- фонды экологической реабилитации среды
- общественная инфраструктура (напр. ремонт водопроводов, дорог, школ, и т.д.)
- развитие сельскохозяйственных систем (напр. демонстрационные проекты на фермах, обучение и информирование фермеров и сотрудников, ветеринарная помощь, маркетинг, кредитование и т.д.)
- обучение навыкам для работы вне фермы

Включение более крупного компонента развития общины в проект не исключает дальнейшего поиска средств у правительства и в других донорских программах.

## **5 Выводы**

Недостаток финансирования и конфликты между различными субъектами на местном уровне присущи не только Кавказу, но почти всем системам ООПТ в мире. Основы современных методов охраны природы были заложены непосредственно движением особо охраняемых природных территорий, в результате чего была создана существующая сегодня глобальная система ООПТ.

Однако позже люди пришли к пониманию того, что для поддержания биоразнообразия не достаточно просто охранять территории. Постепенно был выработан такой подход к охране биоразнообразия, который рассматривает местных жителей и их зависимость от местных ресурсов не как угрозу, а скорее как источник новых возможностей для сохранения природных ресурсов.

Разработка более либеральной и ориентированной на интересы людей политики была обусловлена влиянием нескольких важных факторов, таких как<sup>12</sup>:

- Исчезновение дикой природы и экологическая деградация – растущее осознание того, что существующие методы и законодательство не в состоянии остановить исчезновение дикой природы и экологическую деградацию;
- Права коренного населения – признание прав коренных общин на использование природных ресурсов в целях экономического и культурного выживания;
- Потребности человеческого развития – признание основной человеческой потребности в развитии в условиях сельской местности привело к развитию связи между биоразнообразием и социально-экологическим развитием;
- Землепользование и социальная реформа – необходимость искоренить неравное использование земель привела к изменениям в сфере землепользования и признанию общего права на доступ и использование общественных земель;
- Расходы или экономический фактор – в районах, где в связи с большими затратами на управление участками биоразнообразия были выработаны методы и законы, направленные на поддержание различных процессов управления с целью снижения, распределения или покрытия расходов.

Сила и важность этих факторов может изменяться внутри региона, однако факт, что несмотря на значительные усилия, система ООПТ все еще находится в состоянии стресса, и что расширение этой системы создаст еще большую нагрузку на ограниченные ресурсы государства в сфере сохранения биоразнообразия.

На этом фоне важно рассмотреть стратегии, которые применяются в других регионах, с целью использования более эффективной системы охраны биоразнообразия. Охрана биоразнообразия безусловно является одной из таких стратегий и наиболее важным механизмом сохранения биоразнообразия. Однако существуют ограничения, присущие этой стратегии, которые измеряются следующими показателями:

- Возможностями государства для обеспечения устойчивого финансирования системы;
- Готовностью иностранных организаций предоставлять финансирование не только для развития ООПТ, но и для покрытия их текущих расходов, а также

---

<sup>12</sup> i) А. Штейнер и Е. Рихой (1995). «Общественные земли без трагедии? Стратегия управления природными ресурсами с участием общин в Южной Африке» (The Commons Without Tragedy? Strategies for Community Based Natural Resources Management in Southern Africa). ii) М. П. Симботве (1993) «Голоса из Африки: местные перспективы охраны природы» (In: Voices From Africa: Local Perspectives on Conservation), ред. Д. Льюис и Н. Картер, WWF, Вашингтон iii) Дж. Радж, Ф. Херст и Н. Гюнтер «Обзор литературы по политике и законодательству в области охраны дикой природы» (Literature Review of Wildlife Policy and Legislation) Институт природных ресурсов Университета г. Гринвич

альтернативных затрат местных жителей, чьи источники доходов оказываются под влиянием ООПТ;

- Готовностью местных жителей взять на себя любые альтернативные затраты и принять ограниченные возможности сельскохозяйственного развития.

Существует насущная потребность в изучении всех возможностей для устойчивого управления биоразнообразием. Большая часть системы ООПТ в регионе состоит из земель, на ресурсы которых претендует местное население. Кроме того, территории, прилегающие к национальным паркам, и полные заповедники имеют огромное значение для устойчивости ресурсов биоразнообразия.

Воздействие на использование земель в самих парках и на территориях вокруг парков имеет большое значение для устойчивости любой системы.

Неспособность оказать положительное воздействие на землепользование с учетом интересов биоразнообразия приведет к постепенному распаду системы до состояния, когда она будет состоять из нескольких отдельных изолированных частей, подверженных влиянию катастрофических или случайных событий.

Понимание того, что государство обладает ограниченными средствами для управления ООПТ и природными ресурсами (напр. ресурсами биоразнообразия) за пределами ООПТ, имеет большое значение для их рационального использования. Поэтому специалисты по планированию и руководители национальных парков должны стараться влиять на использование земельных ресурсов и ресурсов дикой природы в регионах, где они имеют ограниченную власть над ресурсами биоразнообразия, с целью осуществления полного контроля за их использованием.

Применение регулятивных подходов, которые строго ограничивают использование ресурсов биоразнообразия «местными жителями», создает, при ограниченных материальных средствах, риск противопоставления биоразнообразия благосостоянию сельского населения. Иными словами, создается ситуация, в которой людям приходится выбирать между биоразнообразием и собственным развитием.

Важно отметить, что в данном случае не существует какого-либо образца или шаблона. Необходимо создать системы землепользования, которые обеспечат равную и устойчивую интеграцию ресурсов биоразнообразия и других природных ресурсов с другими системами землепользования. Для этого потребуется глубокий анализ, терпение, передача некоторых прав и выгод, и, что особенно важно, время.

Этот подход является необходимым шагом в процессе рационализации управления этими ресурсами, и для его осуществления также необходимо, чтобы власти и общество в целом признали реалий, которые приводятся ниже:

- Роль государственных органов в обеспечении устойчивого управления биоразнообразием и другими природными ресурсами, ограничена;
- Органы власти обладают *ограниченными* ресурсами для охраны биоразнообразия и других природных богатств систем ООПТ;
- ООПТ не могут существовать *изолированно* от землепользования. Для обеспечения устойчивости системы должна существовать взаимосвязь с методами землепользования, которые применяются за пределами ООПТ и обеспечивают устойчивое сохранение биоразнообразия;

- Могут существовать исторические *права на доступ* к большей части этих ресурсов, которые официально не признаются государством. Хотя многие национальные парки создаются на государственных землях, местные жители могут осознавать свое историческое право на использование ресурсов, и это следует учитывать при составлении внутреннего плана зонирования;
- Население будет участвовать в охране ресурсов лишь в том случае, когда получаемая от этого *выгода будет превосходить затраты*;
- *Альтернативные затраты*, связанные с охраной природных ресурсов, зачастую довольно значительны, и сельские жители, живущие ближе всех к этим ресурсам (будь то районы дикой природы или ООПТ), часто несут бремя этих затрат;
- Многие сельские жители рассматривают биоразнообразие и другие природные ценности как важную часть *источников заработка*, поэтому они должны быть кровно заинтересованы в их рациональном использовании;
- Многие сельские общины исторически использовали и продолжают использовать эти ресурсы, и это может быть важной частью общего управления. При *правильных условиях*<sup>13</sup> они могут нормально управлять многими, если не всеми этими ресурсами, получая минимальную помощь от государства.

Поэтому одна из целей планирования управления ООПТ состоит в том, чтобы разработать механизмы, позволяющие обеспечить устойчивое управление биоразнообразием (и другими природными ресурсами, такими как культурные ценности и ландшафты) в тех частях ООПТ, которые не являются строго охраняемыми (напр. экономические зоны, зоны традиционного природопользования), а также на территориях вокруг ООПТ.

Планирование управления национальными парками (и другими категориями ООПТ) частично состоит в создании *правильных условий* для устойчивого управления внутри и вокруг ООПТ. Для создания правильных условий<sup>14</sup> для устойчивого управления биоразнообразием необходимо следующее:

- Убедить местных жителей в том, что биоразнообразие представляет ценность для них самих;
- Дать возможность местным жителям, которые несут расходы, связанные с охраной ресурсов биоразнообразия, стать главными получателями выгоды от управления биоразнообразием;
- Дать возможность местным жителям участвовать в контроле над доступом к ресурсам биоразнообразия и извлечении выгоды из управления этими ресурсами;
- Рассматривать биоразнообразие как неотъемлемый и важный компонент государственной политики землепользования;

---

<sup>13</sup> При этом следует признать, что при отсутствии такой возможности, государство может использовать охрану как один из вариантов.

<sup>14</sup> «Краткое руководство по созданию районов управления общественными ресурсами» (*A Brief Guide to the Establishment of Community Resource Management Areas (CREMAs)*, «Руководство для пользователя» Подразделение совместного управления ресурсами, Отел охраны дикой природы (Комиссия по лесному хозяйству) 2004 г.

- Рассматривать биоразнообразие как уникальный природный ресурс, дающий разнообразные возможности для устойчивого сельскохозяйственного развития и экономического использования, а также рассматривать системы ООПТ как ценный источник ресурсов биоразнообразия для местных общин;
- Создать стимулы для рационального использования биоресурсов на уровне общин, делегируя права управления и извлечения выгоды из ресурсов биоразнообразия соответствующему представительному общественному органу;
- Учитывать роль традиционных систем, знаний, методов использования ресурсов и других культурных аспектов при планировании управления биоразнообразием и его осуществлении. Эти традиционные системы, знания и формы управления необходимо усовершенствовать и также включить в государственную стратегию управления биоразнообразием.

Прогрессивный и рациональный подход к сохранению биоразнообразия не ставит использование ресурсов выше их охраны; он также не отменяет обязанность государства управлять ООПТ. Он скорее служит для иллюстрации того, что существует сплошная среда, которая включает в себя полные заповедники, постепенно сменяющиеся различными типами антропогенных ландшафтов, вплоть до абсолютно измененных территорий, таких как сельскохозяйственные угодья, городские или промышленные районы. Зоны ядра национальных парков (зачастую, бывшие заповедники) представляют собой очень маленькую часть ценнейших территорий богатого биоразнообразия, которые следовало бы охранять государству, однако в других районах, ценности природного биоразнообразия, наследие природы и культуры, а также экосистемы являются неотъемлемой частью социальных и культурных возможностей и возможностей развития жителей сельской местности.

При Советском Союзе система государственного контроля и строгой охраны способствовала сохранению биоразнообразия на территории заповедников. Однако политическая, социальная и экономическая структура, в рамках которой создавались заповедники, была неустойчива. После обретения независимости и установления законов свободного рынка, особенно в сфере сельского хозяйства и частной собственности, появились новые факторы воздействия на окружающую среду и биоразнообразие, которые скорее были следствием индивидуальных и местных потребностей, чем потребностей централизованного управления, и которые необходимо было решать на должном уровне и по справедливости.

Большинство систем ООПТ на Южном Кавказе (в том числе большие части национальных парков) включают в себя земли, на которые частные субъекты имеют законные права или права, основанные на обычае. Кроме того, само их существование зависит от этих земель в экономическом, социальном и культурном плане. Задача создателей региональных ООПТ состоит в том, чтобы учитывать при планировании и управлении данными территориями как природные ценности (биоразнообразие, наследие природы, ландшафты, будущее использование и функции экосистемы), так и различные интересы этих людей.

Поэтому меняющийся облик ООПТ, в том числе и национальных парков, требует подхода, который обеспечивает непосредственное участие местного населения в управлении природными богатствами и основывается на создании стимулов для

сохранения биоразнообразия, а не на системе запретов и государственных санкций, которая исключает участие населения в планировании и управлении этими ресурсами. Управление с целью сохранения биоразнообразия должно обеспечивать решение проблем неравенства и неэффективности при распределении *затрат и выгод*, связанных с охраной природы, *владении и установлении цены природных ресурсов*, а также *прав и обязанностей*, связанных с их использованием. Такой подход основан на Конвенции по охране биоразнообразия и отражен в Статье 10 данной конвенции, которая обязывает участников *«насколько это возможно и приемлемо, принять разумные экономические и социальные меры с целью создания стимула для охраны и рационального использования компонентов биологического разнообразия»*.

Во избежание шаблонного подхода к планированию парков, управление планированием ООПТ должно подразумевать следующее:

- Широкое участие членов сельских общин/лиц, которые используют земли на территории парков и вокруг них, с четкой оценкой рисков и возможных последствий любого вмешательства;
- Широкое участие социально-административных структур, действующих на окружающей парк территории;
- Способность руководства ООПТ заключать обязательные соглашения с определенными группами землепользователей и землевладельцев относительно использования ресурсов биоразнообразия и полученных в результате этого доходов.
- Разработка разнообразных стратегий, направленных на сохранение биоразнообразия, в зависимости от регионов, преобладающих в них условий и угроз;
- Разработка оперативного плана, который представляет интервенции как отдельное действие с четко обозначенной целью, с возможностью оценки признаков, рисков и предполагаемых результатов, и средствами для согласования интервенции с имеющимся опытом.

Основные источники угроз уникальным и хрупким экосистемам национальных парков и экологии трех стран региона – это: чрезмерное стравливание пастбищ, заготовка сена на заболоченных территориях, бесконтрольная заготовка дров, нерегулируемое использование воды для орошения и чрезмерное использование ресурсов. Основные причины этих угроз кроются в бедности, низкой продуктивности натурального сельского хозяйства, недоступности источников энергии помимо дров и отсутствии альтернативных возможностей для трудоустройства.

Адаптивное совместное управление внутри национальных парков и за их пределами необходимо для поддержания усилий государства и общества, направленных на снижение уровня бедности и содействие сельскохозяйственному развитию с целью сохранения экологических и человеческих ресурсов в регионе.

**Приложение 1: список участников:**

**Армения**

Доктор Арам Агасян	Национальный эксперт ТСС
Доктор Армен Геворкян	Национальный координатор ТСС
Доктор Татьяна Данелян	Министерство охраны природы, глава Департамента биоразнообразия
Джордж Фаджвуш	Институт ботаники Академии наук Армении, Ереван
Карен Манвелян	Директор WWF в Армении
Андраник Гулиджанян	Директор FREC в Ереване
Тигран Григорян	Директор НП озера Севан
Гагик Мартиросян	Заместитель директора НП озера Севан
Роберт Авагян	Специалист по планированию НП озера Севан
Питер Хербст	Специалист по юридическим вопросам Проекта ВБ по развитию лесов
Доктор Размик Саакян	Глава департамента МСХ по выпасу и кормлению скота
Доктор Рубик Шахазизян	Координатор, Компонент водохозяйственных мероприятий, Проект по управлению природными ресурсами и снижению уровня бедности (2002-2007), осуществлен МОП при финансово поддержке ВБ
Артур Амбарцумян	Глава Юридического департамента, МОП
Каринэ Григорян	Глава Юридического департамента, МСХ
Ашот Сантросян	Координатор Проекта озера Арпи
Армен Хечоян	Фермер, село Дарик, ООПТ национального парка
Доктор. Жираир Варданян	Директор Института ботаники

**Georgia**

Майк Гарфорт	Лидер региональной группы ТСС
Рита Хидирбегишвили	Региональный консультант ТСС
Лали Тевзадзе	Национальный эксперт ТСС
Лаша Моисцрапишвили	Зам. руководителя Агентства по ООПТ и Директор проекта НП Джавахети
Тея Барбакадзе	Руководитель Планового отдела Агентства по ООПТ
Отар Цамаладзе	Директор НП Казбеги
Заал Кванталиани	Директор заповедника Сатаплия
Тобиас Гарстеки	Координатор Программы МСОП на Южном Кавказе

Эка Какабадзе	Эксперт МСОП
Пата Шаншиашвили	Руководитель программы Департамента внутренних ресурсов США
Доктор Гиорги Санадирадзе	Директор представительства Программы WWF на Кавказе
Иракли Шавгулидзе	Председатель, NACRES (Центр восстановления находящихся под угрозой исчезновения видов "Ноев Ковчег",)
Леван Сухбулидзе	Эксперт NACRES
Каха Арцивадзе	Эксперт NACRES
Рамаз Гохелашвили	Директор Программы МСОП на Южном Кавказе
Мариам Шортадзе	Директор, ELKANA
Иракли Двали	Юрист, Агентство по ООПТ
Эднар Миканадзе	Глава отдела землепользования и региональных отношений, Департамент сельскохозяйственного развития МСХ
Тома Деканоидзе	Директор НП Боржоми-Харагаули
Натия Муладзе	Глава службы по связям с посетителями, НП Боржоми-Харагаули
Натела Гоголадзе	Зам. директора регионального муниципалитета Боржоми
Тамаз Метревели	Глава отдела сельского хозяйства регионального муниципалитета Боржоми
Доктор Гиорги Арабули	Директор департамента ботаники Национального музея Грузии
<b>Азербайджан</b>	
Садагат Маммадова	Национальный эксперт ТСС и руководитель проекта НП Самур-Ялама
Эмин Мустафаев	Национальный координатор ТСС
Р. Агаев	Юридический департамент МЭПР
Елчин Мустафаев	Департамент по охране биоразнообразия и развитию особо охраняемых территорий (ДОБРООТ) в МЭПР
И.Пашаев	Специалист по связи в ДОБРООТ
Р. Аллахвердыев	Специалист по связи в ДОБРООТ
Г.Агаев	Специалист, ДОБРООТ
Израфил Израфилов	Специалист, ДОБРООТ
Х.Казимов	Специалист, ДОБРООТ
Хартмут Мюллер	Директор НП Сирван

Х.Сафиров	Зам. директора НП Хиркан
Е.Валиев	ИО директора НП Абшерон
М.Башишов	Зам. директора НП Аг-Гол
А. Аббасов	Зам. директора НП Кизилагадж
Ф.Садигов	Руководитель проекта, Отдел осуществления проекта ВБ по НП Шах Даг и Ордубад
И.Бабаев	Институт зоологии Академии наук Азербайджана
С.Саламонов	Директор Департамента развития лесного хозяйства
Р. Ибрагимов	Специалист Департамента развития лесного хозяйства
Г.Амарахова	Специалист, ДОБРООТ
Адил Озуев	Ихтиолог, Центр изучения биоразнообразия
Вугар Ахмедзаде	Специалист, ДОБРООТ
Салмай Мамедова	Главный консультант, ДОБРООТ
Лейла Сулейманле	Специалист, ДОБРООТ
Вахид Хаджиев	Профессор, Директор Института ботаники Академии наук Азербайджана
Чингиз Фараждев	Глава отдела животноводства МСХ