

Аналитическая записка по биоразнообразию и сельскому хозяйству

Глобальный проект по биологическому разнообразию и экосистемным услугам сельскохозяйственных ландшафтов

Резюме

Биологическое разнообразие и экосистемные услуги имеют первостепенное значение для сельскохозяйственного сектора. Однако разнообразие растений и видов, которые обеспечивают продовольственную безопасность и благосостояние человека, подвергаются все большей угрозе из-за чрезмерного землепользования и применения неустойчивой практики, а также большего давления изменения климата на экосистемы. Анализ политики показал, что проблемы решаются посредством многочисленных законов и стратегий. Более того, Таджикистан ратифицировал Конвенцию о биологическом разнообразии, а также Нагойский и Картахенский протоколы. Несмотря на солидную законодательную базу, применение законов о биоразнообразии и экосистемных услугах сельскохозяйственных ландшафтов слабое. Необходимо незамедлительно согласовать меры политики и стратегии во избежание противоречий, а также разработать и принять подзаконные акты. Только при условии принятия мер практика землепользования может быть изменена в целях повышения устойчивости для обеспечения продовольственной безопасности на сегодняшний день и в будущем.

Контекст

Данная аналитическая записка составлена в рамках Глобального проекта по биологическому разнообразию и экосистемным услугам сельскохозяйственных ландшафтов, реализуемого Германским обществом по международному сотрудничеству (GIZ) по заказу Международной климатической инициативы (IKI) Федерального Министерства окружающей среды, охраны природы и ядерной безопасности (BMU), реализуемого в Таджикистане, Индии и Кении. В Таджикистане проект реализуется в тесном сотрудничестве с Министерством сельского хозяйства Республики Таджикистан.

Цель аналитической записки заключается в представлении обзора наиболее актуального законодательства, мер политики, планов и нормативной базы Таджикистана по биологическому разнообразию и экосистемным услугам сельскохозяйственных ландшафтов. В данной записке отмечены возможности и ограничения в правовой базе и связанные с ними последствия для мер политики, а также рекомендации лиц, разрабатывающих политику.

Биологическое разнообразие сельскохозяйственных ландшафтов

Биологическое разнообразие в сельском хозяйстве обеспечивает множество экосистемных услуг, жизненно необходимых для экологической устойчивости и благосостояния человека, которые в настоящее время подвержены угрозе из-за чрезмерного использования, неэффективного управления и изменения климата. Естественный капитал сельскохозяйственных ландшафтов является источником продовольствия, волокон, дров, кормов, и обеспечивает дополнительные экосистемные условия, такие как круговорот питательных веществ, плодородие почв, сохранение воды и опыление. Богатство генетического разнообразия в сельскохозяйственных ландшафтах гарантирует лучшую адаптацию к меняющимся условиям, таким как, сильная засуха, изменчивость осадков и другим экстремальным погодным условиям. Актуальность адаптации к изменению климата

По поручению

возрастает, поэтому сохранение и устойчивое использование биологического разнообразия и экосистемных услуг играют ключевую роль в решении проблем и смягчении угроз, вызванных изменением климата. Средства к существованию и продовольственная безопасность многих граждан, в частности, в сельской местности, сильно зависят от биологического разнообразия сельскохозяйственных ландшафтов, будь то натуральное хозяйство или доход от выращивания товарных культур, животноводства или агролесоводства.

Результаты анализа мер политики

В следующем разделе представлен обзор международных соглашений, по которым Таджикистан принял обязательства, а также международного законодательства, политики, планов и положений. В разделе рассматриваются основные задачи правовой базы и подчеркиваются ее основные возможности и ограничения.

Национальные обязательства в рамках международных соглашений и конвенций

27 января 1998 г. Таджикистан подписал **Конвенцию о биологическом разнообразии (КБР – международный юридически обязывающий договор, направленный на сохранение, и обеспечение устойчивого использования биологического разнообразия, а также справедливого и равного распределения выгод от использования генетических ресурсов)**. 12 мая 2004 г. Таджикистан принял обязательства по **Картахенскому протоколу**, 12 октября 2014 г. – по **Нагойскому протоколу** о доступе и совместном использовании выгод.

Программа действий по сельскохозяйственному биоразнообразию (2000 г.) была принята в рамках КБР в 2000 г. Программа была направлена главным образом на решение текущих проблем в сельском хозяйстве в рамках КБР и представляет сильную базу для сохранения и устойчивого использования биологического разнообразия в сельскохозяйственном секторе. Цель Программы действий заключается в продвижении позитивного воздействия и смягчении негативных последствий сельскохозяйственных систем и практик на биологическое разнообразие в агроэкосистемах и их взаимодействие с другими экосистемами, а также в продвижении сохранения и устойчивого использования генетических ресурсов, имеющих фактическую и потенциальную ценность для продовольствия и сельского хозяйства. Три международных сквозные инициативы разработаны и приняты в рамках Программы действий в сфере сельского хозяйства с целью поддержки реализации Программы и особого внимания вопросам опыления, биоразнообразия почв, а также продовольствия и питания.

Таджикистан остается привержен достигнению Айтинских задач в области биоразнообразия, которые также отражены в Повестке дня устойчивого развития 2030 г. (Повестка дня 2030). В соответствии с обязательством Таджикистана в рамках КБР, при Комитете охраны окружающей среды создан **Национальный центр по биоразнообразию и биобезопасности (НЦББ)**. Первая **Национальная стратегия и План действий по сохранению и рациональному использованию биоразнообразия Республики Таджикистан (НСПДСБ) 2003-2013 гг.** была принята Указом Правительства Республики Таджикистан. Новая НСПДСБ была принята в 2016 г. на период до 2020 г. Каждая страна участница должна ежегодно отчитываться о достижении результатов, установленных в НСПДСБ.

Региональные положения

На региональном уровне страны Центральной Азии приложили усилия для решения существующих проблем окружающей среды и оказания содействия в устойчивом управлении окружающей средой согласно **Рамочной конвенции по охране окружающей среды и устойчивому развитию в Центральной Азии**. Основная цель Конвенции, принятой в ноябре 2006 г., заключается в обеспечении охраны окружающей среды и устойчивого использования природных ресурсов, а также в предотвращении действий, которые могут привести к трансграничному экологическому ущербу. Тем не менее, прогресс в реализации Рамочной конвенции остается медленным из-за недостаточного сотрудничества между

странами, двустороннего сотрудничества, а также недостаточного финансового и технического потенциала.

Национальные нормативно- правовые акты и законы

Нормативная и законодательная база по сохранению биологического разнообразия и экосистемным услугам сельскохозяйственных ландшафтов Республики Таджикистан охватывает несколько отраслевых законов, ключевые стратегические документы, отраслевые планы и программы, которые входят в компетенцию отдельных государственных органов и государственных учреждений. Хорошо развита нормативно-правовая база по сохранению биологического разнообразия и экосистемным услугам сельскохозяйственных ландшафтов. Были рассмотрены ряд стратегических программных документов и законов, в которых определены приоритетные направления для охраны и устойчивого использования природных ресурсов, в том числе, используемых для сельскохозяйственного производства, определения основных направлений, принципов и целей по сохранению биологического разнообразия в отношении сельскохозяйственных ландшафтов. В своем обращении к Парламенту Республики Таджикистан 22 декабря 2017 г., Президент Республики Таджикистан г-н Эмомали Рахмон отметил важность природных ресурсов для обеспечения продовольственной безопасности и улучшения питания, для растущего населения Таджикистана, и призвал научное сообщество продолжить работу в сфере биологического разнообразия и природных ресурсов.

Следующие разделы национальных стратегий, концепций и программ были определены как жизненно важные для сельскохозяйственного сектора по биологическому разнообразию и экосистемным услугам:

- **Национальная стратегия развития Республики Таджикистан на период до 2030 г. (НСР)** определяет основные приоритеты для развития страны после 2015 г. Одна из четырех стратегических целей развития заключается в обеспечении продовольственной безопасности и доступа к качественному питанию. Однако существуют проблемы, препятствующие прогрессу. Речь идет о неэффективном регулировании землепользования в сельскохозяйственном секторе, деградации почвы и низком плодородии почвы, неустойчивом использовании природных ресурсов (в частности, воды и пастбищ), и рисках, вызванных изменением климата. Процесс развития идет медленно из-за отсутствия устойчивого управления в сельском хозяйстве, что приводит к засолению почвы, загрязнению, эрозии, заболачиванию и существенному сокращению продуктивных пахотных земель. В НСР предусмотрено несколько мер для решения этих существующих проблем в сельскохозяйственном секторе. Меры включают реформирование сельскохозяйственного сектора, инновации с ограниченным негативным воздействием на окружающую среду и землю, а также доступ к качественным семенам и сельскохозяйственным удобрениям. Более того, НСР требует приложить усилия для улучшения исследований по биоразнообразию, адаптации к изменению климата и повышения устойчивости горных экосистем.
- **Национальная стратегия и План действий по сохранению и устойчивому использованию биоразнообразия (НСПДСБ)** на период 2016-2020 гг. Стратегические цели и задачи, сформулированные в рамках НСПДСБ направлены в первую очередь на сохранение и устойчивое использование природных ресурсов и экосистемных услуг дикой флоры и фауны, горных экосистем, пастбищ, лесов и охраняемых территорий. Имеется информация о сельскохозяйственных экосистемах, которые определены как обрабатываемые земли, на которых выращиваются зерновые, садовые и кормовые культуры. НСПДСБ состоит из 5 стратегических целей, 5 национальных целей и 20 задач, и все они поддерживаются несколькими конкретными мероприятиями. Задача 7 направлена на обеспечение устойчивого землепользования.
- **Концепция аграрной политики Республики Таджикистан (2008 г.)** предлагает разработать соответствующую стратегию по восстановлению и сохранению плодородия почвы. Более того, в концепции утверждается важность признания и должного рассмотрения необходимости развития устойчивых систем использования пастбищ.

- **Государственная экологическая программа (2009-2019 гг.)** является основным политическим документом в сфере окружающей среды и предлагает меры по улучшению экологической ситуации в стране в целом, в частности, экологического состояния земель, их устойчивого использования и защиты флоры и фауны.
- **Программа реформы сельскохозяйственного сектора (2012 – 2020 гг.)** предлагает ряд таких мер, как внедрение засухоустойчивых культур и влагоудерживающих технологий, практики устойчивого землепользования, таких как беспашотная обработка почвы, контурное террасирование и применение органических удобрений. Далее, Программа рекомендует переходить от монокультур к диверсифицированному сельскому хозяйству, к агробиоразнообразию и агролесоводству.

В следующих национальных законах содержатся пункты, имеющие отношение к биоразнообразию и экосистемным услугам:

- **Земельный кодекс** содержит механизм защиты земель и контроля над землепользованием. В нем делается ссылка на комплексный характер экологических систем и определяет ряд мер по предотвращению деградации земель и обеспечению восстановления деградированных земель. Кодекс содержит специальную главу, которая определяет основные параметры правового статуса типов земель, которые включают охраняемые, рекреационные, исторические и культурные объекты. Более того, Земельный кодекс обеспечивает соблюдение экологических, санитарных и других особых требований, установленных в законодательстве, внедрение новых технологий, а также мониторинг землепользования. Земельный кодекс обеспечивает защиту земель на основе интегрированного ландшафтного подхода, учитывая их зональные и региональные особенности, и устанавливает следующие задачи:
 - предотвращение деградации земель и нарушения почвенного покрова, а также других негативных последствий неустойчивой экономической деятельности;
 - обеспечение улучшения и восстановления деградированного или нарушенного почвенного покрова.
 - **Закон о государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения (2004 г.)** является основным законом, который определяет требования по агротехническим, агрохимическим, экологическим и биологическим, мелиоративным, фитосанитарным и противоэрозийным мерам в целях сохранения и восстановления плодородия почвы на сельскохозяйственных землях.
 - **Закон о пастбищах (2013 г.)** содержит принципы эффективного и комплексного использования пастбищ, защиты пастбищ и охраны окружающей среды. В нем изложены методы, подходы и технологии охраны и восстановления пастбищ, определение допустимых пределов пастбищ, государственный мониторинг и регистрация пастбищ (в настоящее время в закон вносятся поправки).
 - **Закон об охране почв (2009 г.)** регулирует вопросы контроля над качеством почвы и реализации система мониторинга почвы.
 - В **Лесном кодексе** сохранение биологического разнообразия рассматривается как один из принципов лесного сектора, представляется определение биологического разнообразия, и рассматривается его связь со всеми видами деятельности в области лесопользования и защиты лесов, а также обеспечивается сохранение биологического разнообразия.
 - **Закон о государственной поддержке агропромышленного комплекса Республики Таджикистан (2007 г.)** обеспечивает государственную поддержку отдельным профильным направлениям агропромышленного комплекса путем предоставления субсидий из государственного бюджета и привлечения иностранных инвестиций и грантов для развития агропромышленного сектора.
- Другие законы: **Закон о защите растений, об охране и использовании растительного мира, Закон о сборе, сохранении и рациональном использовании генетических ресурсов культурных растений, Закон о производстве и безопасном обращении с**

пестицидами и агрохимикатами (2003), Закон о семеноводстве, Закон о защите растений, а также Закон о биологической безопасности.

Практические выводы и рекомендации

Сохранение и устойчивое использование биологического разнообразия (биологические ресурсы дикой флоры и фауны) регулируются исключительно экологическим законодательством. Однако они не обеспечивают достаточной базы для использования природных ресурсов сельскохозяйственных ландшафтов, в то время как в аграрной политике и правовой базе не упоминается сохранение биологического разнообразия. Более того, нормы законов не приведены в соответствие. В результате анализа выявлены несколько противоречий и дублирование норм разных законов. Часто отсутствуют подзаконные акты, в том числе, стандарты, регулирующие требования по защите земель и почв, а также механизмы по обеспечению соблюдения и применения. Как следствие, исполнение законов и положений, а также реализация государственных программ не обеспечиваются в полной мере.

Отсутствует ясность в распределении ответственности между министерствами, функции органов контроля дублируются. Например, нет уполномоченного органа, ответственного за реализацию Земельного кодекса, Закона об обеспечении плодородия сельскохозяйственных земель, а также Закона о защите растений. Далее, для этих законов не приняты никакие подзаконные акты и стандарты, необходимые для осуществления функций контроля. Более того, отсутствуют система управления и четкое распределение полномочий. Соответственно, неясное определение и распределение ответственности и полномочий могут негативно повлиять на сохранение природных ресурсов, в том числе, на сохранение биологического разнообразия.

Возможности

В ходе анализа определены следующие возможности для лиц, разрабатывающих меры политики:

- В соответствии с посланием Президента в декабре 2017 г. необходимо разработать новую программу продовольственной безопасности. Министерство сельского хозяйства, Государственный комитет по управлению земельными ресурсами и геодезии, Агентство по мелиорации и ирригации, исполнительные органы власти на местах, совместно с местными и иностранными предпринимателями, должны предпринять меры по улучшению мелиорации, внедрению интенсивных методов сельскохозяйственного производства, завершить внедрение устойчивых методов сельскохозяйственного производства в засушливых зонах, а также улучшить практику ведения сельского хозяйства. Четыре основных элемента и три инициативы в рамках **Программы действий по сельскохозяйственному биоразнообразию** являются отличной возможностью для применения экосистемного подхода и для выполнения обязательств по КБР. Страны-члены КБР должны подготовить национальные стратегии, программы и планы по биологическому разнообразию в сельском хозяйстве. Такие стратегические документы должны поддерживать устойчивое сельское хозяйство и способствовать сохранению биологического разнообразия в сельском хозяйстве. Наряду с правительствами, донорские организации и международные и региональные организации приглашаются для активного участия в реализации Программы действий, а также предоставления помощи в повышении потенциала, обмене знаниями, повышении осведомленности на разных уровнях, в том числе, в региональном сотрудничестве. Совместные действия разных сторон также необходимы в целях укрепления понимания и значимости сохранения биологического разнообразия сельскохозяйственных ландшафтов, а также консолидации усилий для внедрения устойчивой практики сельского хозяйства во благо окружающей среды и населения.

- Выполнение **Айтинских задач в области биоразнообразия** может существенно способствовать успешному достижению целей в области биоразнообразия **Повестки 2030** и, соответственно, Повестка 2030 позволяет актуализировать вопросы биоразнообразия в сельскохозяйственном секторе и содействовать реализации задач в области биоразнообразия. В этом отношении реализация НСПДСБ 2016-2020 содействует достижению целей НСР 2030.
- Меры, предусмотренные в **Государственной экологической программе 2009-2019 гг.** и в плане действий, актуальны и их следует рассматривать для разработки мер в области биоразнообразия.

Рекомендации для среднесрочного периода

В краткосрочной перспективе рекомендуются следующие меры:

- Актуализация биоразнообразия и экосистемных услуг в сельскохозяйственном секторе с использованием возможностей, предусмотренных в текущих и планируемых мерах политики, стратегиях и планах действий, а также актуализация значимости биоразнообразия и экосистемных услуг в межведомственном диалоге.
- Предоставление целевых ресурсов для НСПДСБ, где внимание в основном уделяется дикой флоре и фауне, охраняемым территориям для включения сельскохозяйственных ландшафтов, а также важности биоразнообразия для сельского хозяйства в НСПДСБ. Определение конкретных шагов для сохранения биоразнообразия и экосистемных услуг сельскохозяйственных ландшафтов в НСПДСБ.
- Активное вовлечение Министерства сельского хозяйства и Академию сельскохозяйственных наук Таджикистана в реализацию НСПДСБ.

Рекомендации для среднесрочного и долгосрочного периодов

Относительно правовой базы:

- Устранение дублирования, противоречий и несоответствий в нормах разных законов, имеющих отношение к защите земель, почв и растений. Будет рассматриваться возможность их консолидации в одном законе. Необходимо включить объединенные правовые нормы по биоразнообразию и экосистемным услугам.
- Разработка подзаконных актов по вопросам защиты земель и почв, в том числе, по стандартам качества почвы, норм максимальных допустимых концентраций вредных веществ, микроорганизмов и других биологических загрязнителей в почве, в том числе, стандартов максимально допустимого использования сельскохозяйственных земель, использования агрохимикатов, биологических факторов, веществ и пестицидов, а также разработка правил и положений по сельскому хозяйству, агрохимическим, экологическим и биологическим, мелиоративным, фитосанитарным и противоэрозийным мерам.
- Включение минимальных требований по сохранению биоразнообразия и экосистемных услуг в обязательства сельскохозяйственных производителей и дехканских хозяйств.
- Опередление порядка расчета и компенсации ущерба в случае разрушения почвенного покрова, нанесения вреда для биологического разнообразия, нарушения экологических стандартов.

Относительно государственного управления:

- Устранение дублирующихся функций различных государственных органов в области защиты земель, почвы и растений.
- Рассмотрение создания единого органа инспекции, который также несет ответственность за обеспечение сохранения биологического разнообразия и экосистемных услуг.

В целях вовлечения и мотивации частного сектора

- Разработка нормативно-правового акта для обеспечения участия частного сектора в финансировании мероприятий по сохранению, а также поощрения частных предпринимателей инвестировать в меры по сохранению.

- Улучшение механизма по предоставлению субсидий, предусмотренных в Законе о государственной поддержке агропромышленного комплекса Республики Таджикистан, а также пересмотрение процедур и требований для государственной поддержки.
- Разработка механизма для взаимодействия между экологическими правоохранительными и государственными органами в борьбе с нарушениями в сфере сохранения биоразнообразия.
- Улучшение управления сельскохозяйственными землями и лесными фондами.
- Подготовка земельного, водного и лесного кадастров.
- Внедрение системы мониторинга с ясно определенными ответственными учреждениями.



Приложения

Подробный анализ представлен в отчете консультанта о правовой базе Таджикистана и отчете об обязательствах Таджикистана в рамках международных соглашений по сохранению биоразнообразия. Оба отчета являются приложением к этому документу и доступны в K-Link:

Отчет о результатах анализа правовых актов и стратегических документов:

<https://iki-biodiv.k-box.net/d/show/d5c38735-71fe-4b1e-a324-76778307fbcc>

Анализ мер политики и правовой базы, потенциала и ограничений для включения вопросов биоразнообразия и экосистемных услуг сельскохозяйственных ландшафтов:

<https://iki-biodiv.k-box.net/d/show/7b7eb7af-79e5-4efc-b057-ae726be10224>

Использованные или рекомендуемые источники

- Централизованный банк правовой информации “Адлия” Министерства юстиции РТ
- Государственное статистическое агентство Республики Таджикистан. (2015 г.) Таджикистан в цифрах.
- Республика Таджикистан. (2014 г.) Третий национальный отчет Республики Таджикистан в РКИК ООН.
- Конвенция о биологическом разнообразии. Решение X/2.
- Конвенция о биологическом разнообразии. Решение КС V/5.
- Конвенция о биологическом разнообразии. Решение КС V/5. Раздел II.
- Конвенция о биологическом разнообразии. Решение КС V/5, приложение.
- Конвенция о биологическом разнообразии. Решение VIII/23 А.
- Конвенция о биологическом разнообразии. ССБТТА/21/2/Add.1
- Конвенция о биологическом разнообразии. (2011 г.). Обучающие модули NBSAP, версия 2.1 – Модуль 3. Актуализация биоразнообразия в национальных отраслевых и межотраслевых стратегиях, мерах политики, планах и программах.
- Cowling, R.M. (2005). The Process of Mainstreaming: Conditions, Constraints, and Prospects. Mainstreaming biodiversity in production landscapes. Global Environmental Facility. Процесс актуализации: условия, препятствия и перспективы. Актуализация биоразнообразия в производственных ландшафтах. Глобальный экологический фонд.
- Межгосударственная комиссия по устойчивому развитию. (2006 г.). Рамочная конвенция по охране окружающей среды и устойчивому развитию в Центральной Азии.

Сайты

- www.president.tj
- <http://biodiv.tj/index>
- <https://www.unece.org/index.php?id=46564>
- <https://www.cbd.int/doc/world/tj/tj-nbsap-01-p01-ru.pdf>
- <https://www.cbd.int/countries/?country=tj>

Опубликовано:
Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Зарегистрированные офисы
Bonn and Eschborn, Germany

Адрес
Почтовый индекс, город, страна
Т +49 61 96 79-0
F +49 61 96 79-11 15
E info@giz.de
I www.giz.de

Место и год опубликования
Душанбе, 2018

Автор/Ответственное лицо/Редактор, и т.д.:
Киргизбекова, Ашурбекова, Пфефферле

Дизайн/оформление и т.д.:
GIZ, Душанбе

Фотографии/источники:
Вахобов

В сотрудничестве с:



Министерство сельского
хозяйства Республики
Таджикистан

От имени
Федерального министерства окружающей среды, охраны природы, ядерной безопасности
(BMU)

URL links:
<https://www.giz.de/en/worldwide/52789.html>

GIZ несет ответственность за содержание данной публикации.