



Проекта по Биоразнообразию и экосистемным услугам сельскохозяйственных ландшафтов

ОТЧЕТ О РЕЗУЛЬТАТАХ АНАЛИЗА НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ И СТРАТЕГИЧЕСКИХ ДОКУМЕНТОВ, ИМЕЮЩИХ ОТНОШЕНИЕ К БИОЛОГИЧЕСКОМУ РАЗНООБРАЗИЮ И ЭКОСИСТЕМНЫМ УСЛУГАМ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ЛАНДШАФТОВ, РОЛИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СТРУКТУР И ЧАСТНОГО СЕКТОРА В СОХРАНЕНИИ БИОРАЗНООБРАЗИЯ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ЛАНДШАФТОВ

Гулшан Ашурбекова

Душанбе, Апрель 2018 г.

Глобальный проект «Биоразнообразие и экосистемные услуги сельскохозяйственных ландшафтов» является частью Международной климатической инициативы (ИКИ). Федеральное министерство окружающей среды, охраны природы и ядерной безопасности (BMU) поддерживает эту инициативу на основе решения, принятого правительством Германии.

ОГЛАВЛЕНИЕ

1. ВВЕДЕНИЕ.....	3
2. ПЕРЕЧЕНЬ ЗАКОНОВ, ПОДЗАКОННЫХ АКТОВ И СТРАТЕГИЧЕСКИХ ДОКУМЕНТОВ, ИМЕЮЩИХ ОТНОШЕНИЕ К БИОЛОГИЧЕСКОМУ РАЗНООБРАЗИЮ И ЭКОСИСТЕМНЫМ УСЛУГАМ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ЛАНДШАФТОВ.....	4
3. СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ДОКУМЕНТЫ	7
4. АНАЛИЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ, РЕГУЛИРУЮЩЕЙ ВОПРОСЫ БИОРАЗНООБРАЗИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА	11
5. АНАЛИЗ ПОЛНОМОЧИЙ ВОВЛЕЧЕННЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ И ИНСТИТУТОВ ПО РЕГУЛИРОВАНИЮ БИОРАЗНООБРАЗИЯ И ЭКОСИСТЕМНЫХ УСЛУГ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ЛАНДШАФТОВ	29
6. РОЛЬ ЧАСТНОГО СЕКТОРА В СОХРАНЕНИИ БИОРАЗНООБРАЗИЯ, ПРЕДУСМОТРЕННЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ СТИМУЛЫ, ВЫЯВЛЕННЫЕ БАРЬЕРЫ	39

ВВЕДЕНИЕ

В настоящем отчете проведен анализ законодательных основ биоразнообразия и экосистемных услуг сельскохозяйственных ландшафтов на конец 2017 г., изучены роли уполномоченных государственных структур, а также частного сектора в данной сфере, и сделаны рекомендации по совершенствованию законодательства и государственного управления сохранением биоразнообразия.

Действующее законодательство в области сохранения и использования биоразнообразия имеет достаточно развитую основу. Вместе с тем, несмотря на сравнительно развитое природоохранное и природоресурсное законодательство, регулирующее вопросы биоразнообразия, в нем отсутствует комплексный подход к сохранению биоразнообразия и природных экосистем, имеются пробелы и противоречия, в особенности, в части осуществления государственного управления и контроля, что приводит к неэффективной правоприменительной практике.

15 июля 1997 г. РТ присоединилась к Конвенции о биологическом разнообразии, вследствие чего на законодательном уровне углубилось понимание проблем биоразнообразия и экосистемных услуг, осознание их решения. В соответствии со статьей 6 каждая Договаривающаяся сторона разрабатывает национальные стратегии, планы или программы сохранения и устойчивого использования биологического разнообразия или адаптирует с этой целью существующие стратегии, планы или программы, которые отражают, в частности, изложенные в Конвенции меры, относящиеся к соответствующей Договаривающейся Стороне, а также предусматривает, насколько это возможно и целесообразно, меры по сохранению и устойчивому использованию биологического разнообразия в соответствующих отраслевых или межотраслевых планах, программах и политике. С целью выполнения обязательств Республики Таджикистан по данной Конвенции 1 сентября 2003 г. Правительство РТ утвердило Национальную стратегию и план действий по сохранению и рациональному использованию биологического разнообразия Республики Таджикистан № 392, которая является ключевым стратегическим документом, предусматривающим меры по сохранению биологического разнообразия.

Меры по сохранению биоразнообразия предусмотрены и в других стратегических программах и Концепциях, включая Концепцию охраны окружающей среды в Республике Таджикистан от 31 декабря 2008 г. №645, Государственную экологическую программу РТ на 2009-2019 гг. №123 от 27 февраля 2009 г., Концепцию перехода Республики Таджикистан к устойчивому развитию №500 от 1 октября 2007 г.

Республика Таджикистан является участницей ряда международных соглашений, касающихся сохранения и устойчивого использования биологического разнообразия, в том числе, Конвенции по международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, Конвенции о сохранении мигрирующих видов диких животных, Конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве мест обитания водоплавающих птиц, а также Конвенции ООН по борьбе с опустыниванием.

Возникает необходимость в дальнейшем совершенствовании законодательной базы для сохранения биоразнообразия и регулирования экосистемных услуг.

В связи с этим возникает необходимость в дальнейшем совершенствовании законодательной базы для сохранения биоразнообразия и регулирования экосистемных услуг. В настоящем отчете анализируются преимущества и недостатки правовой базы и приведены рекомендации по их устранению.

ПЕРЕЧЕНЬ ЗАКОНОВ, ПОДЗАКОННЫХ АКТОВ И СТРАТЕГИЧЕСКИХ ДОКУМЕНТОВ, ОТНОСЯЩИХСЯ К БИОЛОГИЧЕСКОМУ РАЗНООБРАЗИЮ И ЭКОСИСТЕМНЫМ УСЛУГАМ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ЛАНДШАФТОВ

Законы

К основным законам, регулирующим общественные отношения, биоразнообразию и экосистемные услуги относятся:

1. Закон РТ «Об охране окружающей среды» от 2 августа 2011 г. №760
2. Закон РТ «Об особо охраняемых природных территориях» от 26 декабря 2011 г. № 788
3. Закон РТ «Об оценке воздействия на окружающую среду» от 18 июля 2017 г., № 1448
4. Закон РТ «Об охране атмосферного воздуха» от 28 декабря 2012 г., № 915
5. Закон РТ «Об охране и использовании растительного мира» от 17 мая 2004 г. №31
6. Закон РТ «Об охране почв» от 16 октября 2009 г. №555
7. Закон РТ "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» от 15 июля 2004 г., № 56
8. Закон РТ «О защите растений» от 16 апреля 2012 г. № 817
9. Закон РТ «О производстве и безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» от 22 апреля 2003 г.
10. Закон РТ «Об охране сортов растений» от 29 декабря 2010 г. №672

11. Закон РТ «О семеноводстве» от 5 января 2008 г. № 355
12. Закон РТ «О сборе, сохранении и рациональном использовании генетических ресурсов культурных растений» от 1 августа 2012 г., №892
13. Закон РТ «О биологической безопасности» от 1 марта 2005 г. № 88
14. Закон РТ «О биологическом хозяйствовании и производстве» от 22 июля 2013 г., № 1001
15. Закон РТ «О пастбищах» от 19 марта 2013 г., № 951
16. Закон РТ «О животном мире» от 5 января 2008 г. № 354
17. Закон РТ «Об охоте и охотничьем хозяйстве» от 26 июля 2014 г., № 1118
18. Закон РТ «О рыбоводстве, рыболовстве и об охране рыбных ресурсов» от 19 сентября 2013 г., № 1021
19. Закон РТ «О племенном деле» от 19 сентября 2013 г., № 1020
20. Закон РТ «О недрах» от 20 июля 1994 г., N 983
21. Закон РТ «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 17 мая 2004 г.
22. Закон РТ «О дехканском (фермерском) хозяйстве» от 15 марта 2016 г., № 1289
23. Закон РТ «О государственной поддержке отраслей агропромышленного комплекса Республики Таджикистан» от 5 марта 2007 г., №241
24. Лесной кодекс РТ от 2 августа 2011 г. №761
25. Водный кодекс РТ от 20 октября 2000 г., № 148
26. Земельный кодекс РТ от 13 декабря 1996 г., № 327
27. Кодекс Республики Таджикистан об административных правонарушениях от 31 декабря 2008 г. №455
28. Уголовный кодекс РТ от 21 мая 1998 г., № 575

Подзаконные акты

1. Постановление Правительства РТ «О Национальной стратегии и плане действий по сохранению и рациональному использованию биоразнообразия Республики Таджикистан» от 1 сентября 2003 г. № 392
2. Постановление Правительства РТ «Об Отчёте и Плане действий по наращиванию национального потенциала для выполнения обязательств Республики Таджикистан по глобальным экологическим конвенциям» от 6 июня 2005 г. № 202
3. Порядок и размеры возмещения ущерба, причиненного лесному фонду и другим объектам растительного и животного мира физическими и юридическими лицами, утвержденные Постановлением Правительства РТ от 31 декабря 2014 г., № 790
4. Порядок проведения государственного мониторинга лесов, утверждённый Распоряжением директора Агентства лесного хозяйства при Правительстве Республики Таджикистан от 30 июня 2016 г., № 72
5. Постановление Правительства РТ «О вопросах Комитета по охране окружающей среды при Правительстве Республики Таджикистан» от 1 октября 2009 г. №567

6. Постановление Правительства РТ «О Министерстве сельского хозяйства Республики Таджикистан» от 26 апреля 2008 г. №191
7. Положение о Службе государственной инспекции по фито санитарии и карантину растений, утвержденное Постановлением Правительства РТ от 1 августа 2008 г. № 372
8. Постановление Правительства РТ от «Об утверждении Положения о Комиссии по химической безопасности Республики Таджикистан» от 3 июля 2003 г. № 299

Стратегические документы, программы, концепции

1. Национальная стратегия и План действий по сохранению и рациональному использованию биологического разнообразия Республики Таджикистан, утвержденная Постановлением Правительства РТ от 1 сентября 2003 г. № 392;
2. Концепция охраны окружающей среды в Республике Таджикистан, утвержденная Постановлением Правительства РТ от 31 декабря 2008 г. №645
3. Государственная экологическая программа Республики Таджикистан на 2009-2019 гг. от 27 февраля 2009 г. №123.
4. Постановление Правительства Республики Таджикистан «О реализации Государственной экологической программы Республики Таджикистан на 2009-2019 гг.» от 31 октября 2009 г. № 602
5. Концепция перехода Республики Таджикистан к устойчивому развитию, утверждённая Постановлением Правительства РТ от 1 октября 2007 г. №500
6. Национальный план действия о предотвращении опустынивания, утвержденный Постановлением Правительства РТ от "30" декабря 2001 г. № 598
7. Национальный план действий по смягчению последствий климата, утвержденный Постановлением Правительства РТ от 6 июня 2003 г. № 259
8. Концепция развития туризма в Республике Таджикистан на 2009-2019 гг., утвержденная Постановлением Правительства РТ от "2" апреля 2009 г. № 202
9. Программа развития туризма в Республике Таджикистан на период 2015-2017 гг. от 1 декабря 2014 г., № 738
10. Концепция аграрной политики Республики Таджикистан, утверждённая [Постановлением](#) Правительства Республики Таджикистан от 31 декабря 2008 г., № 658
11. Программа реформирования сельского хозяйства Республики Таджикистан на 2012-2020 гг., утверждённая постановлением Правительства от 1 августа 2012 г., №383
12. Государственная программа развития особо охраняемых природных территорий на 2005-2015 гг.;
13. Государственная программа развития Таджикской Академии сельскохозяйственных наук на 2016-2020 гг., утвержденная Постановлением Правительства РТ от 30 декабря 2015 г., № 790
14. Программа развития пастбищ РТ на 2016-2020 гг., утвержденная Постановлением Правительства РТ от 28 ноября 2015г., №724

СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ДОКУМЕНТЫ

НАЦИОНАЛЬНАЯ СТРАТЕГИЯ И ПЛАН ДЕЙСТВИЙ ПО СОХРАНЕНИЮ И РАЦИОНАЛЬНОМУ ИСПОЛЬЗОВАНИЮ БИОЛОГИЧЕСКОГО РАЗНООБРАЗИЯ РТ

Данный документ утвержден Постановлением Правительства РТ от 1 сентября 2003 г. № 392.

Национальная стратегия Таджикистана и план действий по сохранению и устойчивому использованию биоразнообразия была принята постановлением Правительства Республики Таджикистан от 1 сентября 2003. НСПДБ сосредоточена на пяти стратегических целях: (1) экономическая и социальная оценка национальных биологических ресурсов (2) регенерации и сохранения генетического фонда растений и животных (3) *ex-situ* и *in-situ* сохранение биоразнообразия (4) обеспечение биологической безопасности для страны (5) устойчивое использование биологических ресурсов в целях сокращения бедности и улучшения качества жизни человека. В целях сохранения биологического разнообразия были определены пятнадцать приоритетов.

Стратегические цели на данный период (2003-2013 гг.): сохранение и рациональное использование биологического разнообразия и сохранение экосистем в целях устойчивого социально-экономического и экологического развития Республики Таджикистан, комплексная социально-экономическая оценка национальных биологических ресурсов, восстановление и обеспечение сохранения генетического фонда растений и животных, сохранение биоразнообразия *in-situ* и *ex-situ*. План действий предусматривает следующие мероприятия:

- A. совершенствование политики, законодательства;
- B. совершенствование институциональной базы;
- C. исследование и мониторинг,
- D. обучение и воспитание населения,
- E. укрепление механизмов финансовой поддержки,
- F. информирование, координация и сотрудничество, создание механизма посредничества,
- G. международное сотрудничество.

Для реализации данной схемы запланировано 366 действий.

Республика Таджикистан отчиталась о выполнении Плана действий, однако следует отметить, что исходя из практики утверждения и реализации стратегических документов, Правительство принимает Постановление о принятии к сведению отчета уполномоченного лица по этим документам. В базе данных правовой информации «Адлия» такое Постановление не было найдено.

Что касается Национальной стратегии и Плана действий по сохранению биоразнообразия до 2020 г., утвержденных на Национальном семинаре 22. 08. 2016 г., то следует отметить, что в соответствии с Законом РТ «О государственных прогнозах, концепциях, стратегиях и программах социально-экономического развития Республики Таджикистан» от 8 декабря 2003 г., №53 с внесенными изменениями от 2009, 2011, 2017 гг., стратегию социально - экономического развития РТ разрабатывает Правительство РТ, как правило, сроком на пятнадцать лет и пересматривает ее один раз в пять лет. Стратегия утверждается Постановлением Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан. Так как вопрос охраны окружающей среды является одним из социальных вопросов, то такой документ следует принимать в соответствии с этим Законом. В любом случае, Стратегия является официальным государственным документом и должна утверждаться уполномоченным государственным органом.

Национальная стратегия и План действий по сохранению биоразнообразия до 2020 г., утвержденный на Национальном семинаре 22. 08. 2016 г. не соответствует требованиям Закона, и, следовательно, не будет рассматриваться в данном Отчете.

КОНЦЕПЦИЯ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В РТ, УТВЕРЖДАЕННАЯ ПОСТАНОВЛЕНИЕМ ПРАВИТЕЛЬСТВА РТ ОТ 31 ДЕКАБРЯ 2008 Г. №645

В Концепции уделяется внимание охране сельскохозяйственных ландшафтов. Отмечается, что слабо контролируемое землепользование является основной причиной деградации и истощения земельных ресурсов. При практикуемом землепользовании часто не учитываются фактические потенциальные возможности, продуктивность и факторы, ограничивающие использование земельных ресурсов, а также их пространственное разнообразие. Вследствие дефляции наблюдаются процессы опустынивания земель, развиваются процессы переувлажнения, подтопления, заболачивания земель. Отмечается, что важным приоритетом для социально-экономического развития РТ является охрана и управление биоразнообразием

и сохранение экосистем. Сельскохозяйственные экосистемы значительно увеличились в течение последнего десятилетия, что, в отсутствие надлежащего управления, привело к разрушению плодородного верхнего слоя, засолению, затоплению и оползням.

Концепция для разработки мер, программ и проектов включает решение следующих вопросов:

- стихийные бедствия являются одной из основных причин потери биоразнообразия и деградации окружающей среды,
- обезлесение, культивация и чрезмерный выпас скота, открытая добыча полезных ископаемых, наличие большого количества прорывоопасных горных озер усугубляют нестабильность, в особенности, в горной местности,
- эрозия в Таджикистане является широко распространенным природным явлением, возникающим вследствие условий рельефа и климата, но при этом усиливающимся в результате плохой практики управления землей, в том числе, возделывание земли на крутых склонах, рубка деревьев, зарослей и кустарников, защитных полос, чрезмерный выпас скота и неэффективное орошение.
- важным приоритетом для Таджикистана является охрана и управление биоразнообразием, сохранение экосистем и особо охраняемых природных территорий,
- качество поверхностных и подземных вод подвергается влиянию диффузного загрязнения в результате сельскохозяйственной деятельности (неадекватные и неэффективные дренажные системы) и точечного загрязнения промышленного происхождения. Сточные воды практически не очищаются. Распространен несанкционированный сброс и хранение отходов по берегам рек.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПРОГРАММА НА 2009-2019 гг.

Данная стратегия является ключевым стратегическим документом, предусматривающим конкретные меры по улучшению экологической обстановки. Так, в части улучшения экологического состояния земель и их рационального использования можно отметить следующие, очень важные меры, предлагаемые Программой:

- рекультивация земель в системе горнорудной промышленности, транспортно-дорожной системы;
- разработка карты земельного фонда и прогноза земледелия;
- определение динамики вовлечения в хозяйственный оборот новых земель, трансформация освоения земель для различных сельскохозяйственных целей;
- прогноз изменения качества земель под влиянием естественных процессов в результате хозяйственной деятельности;
- на основе экономической оценки земель и данных о затратах на их охрану и воспроизводство, определение экономической эффективности затрат на охрану земель;

- при выделении земли и оформлении акта для использования земли обязательным условием должно быть заключение природоохранных органов;
- при передаче земель и других природных ресурсов в аренду необходимо в договоре указать мероприятия по улучшению экологических условий и объем финансирования на экологическое оздоровление объекта.

В части улучшения экологического состояния растительности, в том числе лесов:

- возвращение пастбищ государственного лесного фонда из аграрных предприятий государственному лесному хозяйству и получение сертификата о праве на землепользование;
- организация и упорядочение лесной структуры, землеустройства и картографирования лесов;
- контроль над лесными землями государственного фонда, дехканских (фермерских) хозяйств, ассоциаций, кооперативов, организаций и предприятий со стороны компетентных государственных контролирующих органов с целью сохранения биологического разнообразия.

ПЛАН МЕРОПРИЯТИЙ ПО РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПРОГРАММЫ

План утвержден Постановлением Правительства РТ от 31 октября 2009 г. № 602. В правовой базе данных «Адлия» указанный документ не размещен и не представилось возможным анализировать отражение вышеуказанных мероприятий Программы в данном Plane. Однако, выполнение указанных мероприятий до сегодняшнего дня является актуальным и следует обратить внимание на них при разработке мер, связанных с биоразнообразием.

ПРОГРАММА РЕФОРМИРОВАНИЯ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА РТ НА 2012-2020 гг.

Общая задача данной Программы заключается в достижении двух основных национальных целей:

- развитие продуктивного и рентабельного сельского хозяйства на основе рационального использования и устойчивого управления природными ресурсами;
- проведение общей сельскохозяйственной реформы, включая институциональную реформу, на национальном и местном уровнях.

Наряду с мерами, направленными на реформирование действующих и создание новых субъектов сельскохозяйственного производства, усовершенствование механизмов финансирования сельского хозяйства, улучшение налогообложения, в Программе также предусматривается ряд мер по устойчивому использованию и управлению природными ресурсами.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПРОГРАММА РАЗВИТИЯ ТАДЖИКСКОЙ АКАДЕМИИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ НАУК НА 2016-2020 гг.

Основной целью Программы является повышение эффективности сельскохозяйственных научных исследований и конкурентоспособности их результатов в современных условиях реорганизации отрасли, пропаганда и внедрение научных достижений, способствующих увеличению производства сельскохозяйственной продукции, обеспечение продовольственной безопасности и социально-экономического развития страны.

Для реализации Программы предусмотрено выполнение ряда работ в области земледелия, садоводства и овощеводства, изучения генетических ресурсов растений, почвоведения и агрохимии, животноводства. Реализация этих мер напрямую связана с сохранением биоразнообразия сельскохозяйственных ландшафтов.

ВЫВОДЫ ОТНОСИТЕЛЬНО СТРАТЕГИЧЕСКИХ ДОКУМЕНТОВ

Стратегические документы предусматривают хороший анализ ситуации и предусматривают конкретные шаги для их реализации. Однако наблюдаются проблемы, связанные с их разработкой и реализацией, а именно:

1. Программы и планы действий не согласованы друг с другом, каждая предусматривает отдельные задачи и мероприятия, нет иерархии между принятыми документами, например, между Государственной экологической программой и Национальной стратегией по биологическому разнообразию.
2. Планы мероприятий не содержат конкретно подсчитанных финансовых затрат на их реализацию, слабо связаны с возможностью государственного бюджета, что является одной из предпосылок для их плохой реализации.
3. Нет четких механизмов оценки и мониторинга реализации этих документов. Так, не была найдена оценка реализации Национальной стратегии по биологическому разнообразию от 2003 г., хотя существуют национальные доклады по биологическому разнообразию

АНАЛИЗ НОРМАТИВНОЙ ПРАВОВОЙ БАЗЫ, РЕГУЛИРУЮЩЕЙ ВОПРОСЫ БИОРАЗНООБРАЗИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В данном анализе будут рассмотрены только нормативные правовые акты, относящиеся к сохранению и устойчивому использованию биоразнообразия и экосистемных услуг в аграрных ландшафтах.

ЗЕМЕЛЬНЫЙ КОДЕКС РТ

В Земельном кодексе земля рассматривается как природный объект и природный ресурс. В Кодексе имеется специальная Глава, определяющая основные параметры правового положения земель **природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения**, устанавливается особый правовой режим. Указанные земли полностью или частично изымаются из использования и оборота. В целях защиты земель особо охраняемых природных территорий и земель оздоровительного назначения от неблагоприятных антропогенных воздействий на прилегающих к ним земельных участках могут создаваться охранные зоны или округа санитарной охраны с регулируемым режимом хозяйственной деятельности, запрещением на землях этих зон деятельности, вредно влияющей на обеспечение соблюдения их режима.

В Кодексе в общих чертах определяется механизм охраны земель и контроля за их использованием. Предусматриваются, в частности, осуществление мероприятий по охране земель, обеспечение соблюдения экологических, санитарно-гигиенических и других специальных требований, установленных законодательством при размещении, проектировании, строительстве и ввод в эксплуатацию новых и реконструируемых объектов, строений и сооружений, а также внедрение новых технологий, отрицательно влияющих на состояние земель, мониторинг земель, в ходе которых должны обеспечиваться правила, направленные на сохранение биоразнообразия.

Важной нормой Кодекса, упоминающей биоразнообразие и экосистемы, является статья 51 Кодекса, которая устанавливает, что охрана земель осуществляется **на основе комплексного подхода к угольям как к сложным природным образованиям (экосистемам)** с учетом их зональных и региональных особенностей и ставит следующие цели:

- предотвратить деградацию и нарушение земель, другие неблагоприятные последствия хозяйственной деятельности;
- обеспечить улучшение и восстановление земель, подвергшихся деградации или нарушению;
- создать механизм учета и проверки экологического состояния земель, а также обеспечить землепользователей экологическими нормативами, утверждаемыми в порядке, устанавливаемом Правительством РТ.

Однако данная норма не закреплена конкретными механизмами её реализации, в частности, механизм учета и проверки экологического состояния земель и экологические

нормативы для землепользователей не разработаны. В Кодексе не раскрывается норма относительно комплексного подхода к угодьям как к сложным природным образованиям.

Положительным аспектом Кодекса также является перечисление мероприятий по охране земель, включающих восстановление и повышение плодородия почв, а также других свойств земли, защиту земель от водной и ветровой эрозии, селей, подтопления, заболачивания, уплотнения, засоления, загрязнения отходами производства, химическими и радиоактивными веществами, от других процессов разрушения, защиту от зарастания сельскохозяйственных угодий кустарником и мелколесьем, других процессов ухудшения культурно-технического состояния земель, рекультивацию нарушенных земель, восстановление их плодородия и других полезных свойств земли, их своевременное вовлечение в сельскохозяйственный оборот; снятие, использование и сохранение плодородного слоя почвы при проведении работ, связанных с разрушением земель.

Однако нет подзаконных актов, конкретно регулирующих процедуры по охране земель. Земли используются различными категориями землепользователей, включая сельскохозяйственные предприятия, в том числе, дехканские хозяйства и кооперативы, индивидуальные предприниматели, государственные и общественные пользователи, введена норма об обороте права пользования землей. В то же время, нет четко установленных правовых требований, процедур по осуществлению мероприятий по охране земель, отсутствует порядок привлечения к ответственности в случае неосуществления указанных мероприятий.

В Кодексе также предусмотрено ***экономическое стимулирование использования и охраны земель***, в том числе:

- выделение средств государственного и местного бюджетов, а также использование сумм, поступающих в порядке оплаты штрафов на специальные счета на восстановление земель, за нарушения, совершенные не по вине лиц, использующих эти земли, и для проведения на них агротехнических, лесомелиоративных и иных почвозащитных мероприятий;
- освобождение от платы за земельные участки, находящиеся на стадии сельскохозяйственного освоения или улучшения их состояния в течение периода, предусмотренного проектом производства работ;
- предоставление льготных кредитов на проведение мероприятий по улучшению состояния и организации использования земель;
- частичную компенсацию из средств бюджета снижения дохода в результате временной консервации нарушенных не по вине землепользователей земельных участков;
- поощрение за улучшение качества земель, повышение плодородия почв и продуктивности земель государственного лесного фонда, производство экологически чистой продукции.

Однако данная норма на практике практически не работает в связи с отсутствием достаточных средств в республиканском и местном бюджетах, установлением различных форм землепользования и порядка использования земель, отсутствием механизма предоставления льготного кредитования, отсутствием практики и механизма консервации нарушенных земель.

В качестве основных обязательств землепользователя в Кодексе предусмотрено эффективное использование предоставленной земли, применение природоохранной технологии производства, предотвращение ухудшения экологической обстановки территории в результате хозяйственной деятельности и осуществление комплекса мероприятий по охране земель. Использование земельного участка способами, приводящими к снижению плодородия почв, их химическому, радиоактивному и иному загрязнению, ухудшению экологической обстановки, является одним из оснований прекращения права пользования земельным участком.

Выводы

В Кодексе предусмотрены определенные требования к охране и защите земельных угодий, общие нормы комплексного подхода к угодьям как к сложным природным образованиям (экосистемам) при их охране и защите, предусмотренным выше. Однако он имеет ряд недостатков, усложняющих его практическое применение. В первую очередь, следует отметить, что в Кодекс внесено очень много изменений без комплексного подхода к установлению единых принципов и порядка землепользования, что привело к несогласованности взаимосвязанных между собой норм Кодекса в целом и в части сохранения биоразнообразия и экосистемных услуг сельскохозяйственных ландшафтов. Некоторые из этих недостатков упомянуты выше и включают следующее:

- Кодексом предусмотрена охрана земель на основе комплексного подхода к угодьям как к сложным природным образованиям (экосистемам), однако не установлены принципы и требования к сохранению биоразнообразия при использовании земельных угодий, их защите и охране.
- С внесением изменений в части оборота права пользования земельными участками ситуация с управлением сельскохозяйственными угодьями может измениться, изменяется структура и динамика землепользования, появляются новые хозяева и изменяются экосистемы и аграрные ландшафты. При этом, в Кодексе не предъявляются требования к сохранению биоразнообразия и изменению экосистем в случае оборота прав землепользования, не разработаны новые механизмы управления сельскохозяйственными угодьями в указанном случае, не установлены уполномоченные органы, контролирующие этот процесс и не установлены их полномочия в части контроля указанного процесса

- В Кодексе предусмотрен механизм возмещения убытков землепользователям в случае изъятия земель для государственных и общественных нужд, однако не предусмотрен механизм возмещения ущерба при нарушении охраны земель, в том числе, в случае негативного воздействия на биоразнообразие сельскохозяйственных ландшафтов и нарушения экосистем.
- Как уже было рассмотрено выше, в Кодексе не предусмотрен механизм учета и проверки экологического состояния земель, не разработаны экологические нормативы и стандарты, требования к охране биоразнообразия.
- Предусмотренные Кодексом экономические меры стимулирования по охране земли и порядок использования средств, уплаченных за землю, устарели в связи с изменением прав землепользования и появлением различных категорий землепользователей.

Рекомендации

1. Разработка в новой редакции Земельного кодекса с учетом требований к охране биоразнообразия при использовании земель и сохранению экосистем, взаимосвязи всех вопросов регулирования земель между собой и в части сохранения биоразнообразия.
2. Установление Кодексом ясных положений в части установления нарушений биоразнообразия при использовании земель и сохранения экосистем и ответственности за них.
3. Создание земельного кадастра, создание предпосылок для мониторинга земель, путем разработки процедур, установление источников финансирования. Взаимодействие этого кадастра с водным и лесным кадастрами, мониторингом и учетом растительного и животного мира. Создание материальной базы, что способствует контролю над биоразнообразием и сохранением экосистем.
4. Предусмотреть в Кодексе механизм возмещения землепользователями убытков в случае разрушения земель, нанесения ущерба биологическому разнообразию, нарушения экологических норм

ЗАКОН РТ «О ПАСТБИЩАХ»

В Законе предусматривается принцип защиты окружающей среды как один из принципов использования пастбищ. В нем предусматриваются проведение государственного мониторинга, регистрации и экспертизы пастбищ, разработка методов и подходов, технологий защиты и восстановления пастбищ, типовых норм использования пастбищ и контроль их осуществления, геоботаническое исследования пастбищ. Также предусматривается утверждение государственных стандартов и порядка оценки мониторинга состояния и качества пастбищ.

Положительным моментом Закона можно считать включение в планы использования пастбищ требований к оптимальной нагрузке пастбищ, мер по улучшению состояния пастбищ, сохранению биологического разнообразия и по предотвращению деградации травостоя, эрозии почвы и повреждения водосборных бассейнов, разработки планов развития и восстановления объектов пастбищ.

Недостатки Закона:

Пастбища и порядок их использования оказывают значительное воздействие на сохранение биоразнообразия и экосистем. Закон о пастбищах должен быть одним из ключевых законов в области сохранения биоразнообразия и экосистем.

Однако Закон имеет ряд серьезных недостатков в данном направлении, среди которых можно перечислить следующее:

- Закон не рассматривает связь мероприятий по государственному мониторингу, экспертизе пастбищ, разработке методов и подходов, технологий защиты и восстановления пастбищ, геоботанического исследования с вопросами сохранения биологического разнообразия и экосистемным подходом.
- Нормы закона относительно оптимальной нагрузки на пастбища являются несовершенными, Закон не предусматривает критерии разработки оптимальной нагрузки на пастбища, не устанавливает уполномоченной структуры по разработке и утверждению нагрузки на пастбища, порядка определения нагрузки и его утверждения, связи нагрузки с экологической безопасностью, в том числе, с сохранением биоразнообразия.
- Несмотря на то, что в планах использования пастбищ предусматриваются требования к сохранению биоразнообразия, нарушения этих требований не рассматриваются Законом как одно из оснований прекращения права пользования пастбищами.
- Механизмы реализации Закона, в том числе, типовые нормы использования пастбищ, государственные стандарты и порядок оценки мониторинга состояния и качества пастбищ до сих пор не разработаны.

Следует отметить, что Программа развития пастбищ РТ на 2016-2020 гг., утвержденная Постановлением Правительства РТ от 28 ноября 2015г., №724, также не рассматривает вопрос сохранения биологического разнообразия.

Рекомендации

1. Рассмотреть сохранение биоразнообразия как один из основных принципов использования пастбищ.

2. Включить требование по сохранению биоразнообразия в обязательство пользователей пастбищ и рассмотрению несоблюдения условий по сохранению биоразнообразия как одно из оснований для прекращения права пользования пастбищем.
3. Включить в Закон новую статью относительно ответственности за нарушения в области биоразнообразия, предусмотреть разработку методики расчета ущерба, нанесенного пастбищам, с учетом показателей по сохранению биоразнообразия.
4. Предусмотреть показатели биоразнообразия в обязательство по проведению мониторинга и экспертизы пастбищ, предусмотреть разработку методики определения показателей биоразнообразия при проведении мониторинга и экспертизы пастбищ.
5. Включить требование о сохранении биоразнообразия как один из главных показателей по установлению оптимальной нагрузки на пастбища, совершенствовать нормы закона относительно оптимальной нагрузки на пастбища с учетом вышеуказанных недостатков

ЛЕСНОЙ КОДЕКС РТ

Нормы Лесного кодекса в данном отчете рассматриваются только с точки зрения улучшения биоразнообразия и экосистемных услуг сельскохозяйственных ландшафтов. Можно сказать, что этот Кодекс является единственным законом, непосредственно рассматривающим сохранение биоразнообразия в качестве одного из принципов ведения отрасли лесного хозяйства, предусматривает понятие биологического разнообразия, и рассматривает его связь со всеми видами деятельности в области использования, защиты и охраны лесов, внедряет в обязательства лесопользователей обеспечение сохранения биологического разнообразия. Допущение нарушений лесного законодательства, повлекшие за собой ухудшение состояния леса, сокращение и истощение запасов лесных ресурсов, ресурсов растительного и животного мира на выделенных для пользования участках рассматривается Кодексом как одно из оснований для приостановления и прекращения права лесопользования.

В Кодексе предусматривается выделение земли из государственного лесного фонда в пользование физическим и юридическим лицам, для сенокошения и пастьбы скота. Места для сенокошения и пастьбы скота на землях государственного лесного фонда в соответствии со статьей 52 закрепляются на определенный срок за физическими и юридическими лицами на основании их заявлений согласно договору. Превышение нормы выпаса скота на землях государственного лесного фонда и на лесных землях, которое может нанести вред молодым искусственным или естественным лесам, запрещается. Пастьба скота и сенокошение на землях государственного лесного фонда разрешается только в специально отведенных органами лесного хозяйства местах. Сенокошение и пастьба скота в соответствии с Кодексом считаются одним из видов побочного лесопользования и должны осуществляться на основании лесного

билета, выданного на основании заключенного договора о лесопользовании или на один сезон без наличия договора. Аннулирование лесного билета и расторжение договора о лесопользовании являются основанием для прекращения права лесопользования¹.

В то же время, статья 26 Земельного Кодекса предоставляет право местным исполнительным органам государственной власти районов, городов по согласованию с местным органом по землеустройству и местным исполнительным органам государственной власти Горно-Бадахшанской автономной области и областей по согласованию с местными исполнительными органами государственной власти районов (городов) и местными органами по землеустройству предоставляют в бессрочное, срочное и пожизненное наследуемое пользование, а также в аренду земельные участки из категории земель государственного лесного фонда для сельскохозяйственных и несельскохозяйственных нужд в определенных размерах. Указанная статья не требует согласования предоставления этих земель с лесными органами.

В Статье 71.3. предусматривается, что земельный участок гражданам для пастьбы скота и сенокоса предоставляется по представлению джамоатов из земель государственного лесного фонда - по решению председателей районов (городов) по согласованию с лесохозяйственными органами.

Статья 94 Земельного Кодекса устанавливает, что порядок использования земель государственного лесного фонда определяется законодательством Республики Таджикистан. Статья 55 Лесного Кодекса предусматривает, что порядок отведения земель лесного фонда в пользование определяется настоящим Кодексом и другими нормативно-правовыми актами Республики Таджикистан. Таким образом, оба Кодекса имеют отсылочные нормы при регулировании данного вопроса. Ни Лесной кодекс РТ, ни другой нормативно-правовой акт не предусматривают четкого и ясного порядка отведения земель лесного фонда и их использования. В результате создается нерегулируемость в части использования земель лесного фонда, предоставленных для сельскохозяйственных нужд в бессрочное и срочное пользование, а также для пастьбы скота и неопределенность правового положения таких земель. В частности, не понятно, какое же ведомство должно осуществлять непосредственное обслуживание таких лесов (уход за лесом, защиту от пожаров и вредителей, текущий контроль использования, контроль сохранения биоразнообразия и т. д.).

¹ Статьи 52, 53, 56, 59 Лесного кодекса

Выводы

Неопределенность статуса земель лесного фонда, предоставленных в аренду, срочное и бессрочное землепользование для сельскохозяйственных нужд, может оказать существенное влияние на сохранение биоразнообразия

Рекомендации

1. Привести в соответствие нормы Земельного Кодекса и Лесного кодекса в части предоставления и использования земель лесного фонда для сельскохозяйственных и несельскохозяйственных нужд, и пастьбы скота.
2. Все нормы относительно использования земель Лесного фонда регулировать исключительно в соответствии с Лесным Кодексом.
3. Рассмотреть связь использования лесов с требованиями по защите растений, установленными отраслевыми законами

ЗАКОН РТ "О ГОСУДАРСТВЕННОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПЛОДОРОДИЯ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ"

Ключевой Закон, устанавливающий требования к проведению агротехнических, агрохимических, экологических и биологических, мелиоративных, фитосанитарных и противоэрозионных мероприятий по воспроизводству плодородия земель сельскохозяйственного назначения.

Обеспечение плодородия земель сельскохозяйственного назначения в соответствии с Законом включает в себя:

- ✓ разработку стандартов, правил, норм, регламентов обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения;
- ✓ разработку планов выполнения агротехнических, агрохимических, экологических и биологических, мелиоративных, фитосанитарных и противоэрозионных мероприятий;
- ✓ разработку планов мероприятий по реабилитации земель сельскохозяйственного назначения, загрязненных радионуклидами, тяжелыми металлами и другими вредными веществами.

Землепользователи обязаны:

- использовать для производства сельскохозяйственной продукции методы, способствующие восстановлению плодородия земель и защите окружающей среды;
- соблюдать стандарты, нормы, нормативы, правила и регламенты проведения агротехнических, агрохимических, экологических и биологических, мелиоративных, фитосанитарных, противоэрозионных мер;

- представлять в соответствующие органы исполнительной власти сведения об использовании агрохимикатов, биологических факторов и средств, и пестицидов;
- содействовать проведению почвенного агрохимического, экологического и биологического, фитосанитарного и эколого-токсикологического обследований земель сельскохозяйственного назначения;
- информировать соответствующие органы исполнительной власти о фактах деградации земель сельскохозяйственного назначения и загрязнения почвы на земельных участках, находящихся в их пользовании.

Закон также устанавливает требование к государственному учету показателей состояния плодородия земель сельскохозяйственного назначения и мониторинг плодородия этих земель. Органы государственной исполнительной власти, в целях обеспечения развития сферы агрохимического и эколого-биологического обслуживания, вносят предложения для размещения государственных заказов и содействуют выполнению работ по производству и поставке агрохимикатов, биологических веществ и пестицидов производителям сельскохозяйственной продукции.

Выводы

Несмотря на то, что Закон в целом повторяет требования отраслевых законов по охране земель, в том числе Законов «О защите растений», «О производстве и безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами», Земельного кодекса, «О карантине растений», «Об охране почв», «Об охране окружающей среды», в нем наблюдается комплексный подход к защите и охране земель. Закон прямо не упоминает о биологическом разнообразии, однако его нормы направлены на защиту и охрану биоразнообразия и экосистемных услуг. Закон устанавливает единый уполномоченный орган по контролю за соблюдением плодородия земель, в полномочия которого включается контроль над соблюдением всех мер по обеспечению плодородия земель.

В то же время Закон имеет определенные недостатки, в том числе:

- Предусматривая полномочия уполномоченного органа по контролю плодородия земель, Закон не разграничивает четко его полномочия от полномочий органа регулирования земельных отношений, органа по обеспечению санитарного благополучия, органа по охране окружающей среды, предусмотренных отраслевыми законами, в том числе, в сфере биологического разнообразия
- Нет соответствия между нормами этого закона в части финансирования деятельности по обеспечению плодородия земель и нормами Земельного кодекса в части экономических мер и стимулирования, и финансирования охраны земель.

- Нормы закона относительно финансирования охраны земель несовершенно. Так, Закон устанавливает, что в процессе финансирования учитываются обязанности и требования землепользователей. Такая формулировка нормы создает неясность её понимания и применения. Также Закон устанавливает, что устранение отрицательных последствий понижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения, возникших в результате хозяйственной деятельности пользователей земель сельскохозяйственного назначения, осуществляется за их счёт. Норма является очень эффективной, однако Законом не предусматривается разработка механизма её осуществления, в результате чего на практике она практически не применима.

Рекомендации

1. Так как Закон комплексно подходит к охране и защите земель, необходимо также усилить его нормы в части сохранения биоразнообразия, в частности, а) показать взаимодействие между плодородием земли и биоразнообразием путем добавления биоразнообразия в понятие плодородия земель, б) включить требование к сохранению биоразнообразия в обязательство землепользователей, в) включить критерий сохранения биоразнообразия в государственный учет и мониторинг земель, г) включить в основные направления агрохимического и эколого-биологического обслуживания, научных исследований в области обеспечения плодородия земель вопросы сохранения биологического разнообразия.
2. Устранить противоречия и четко разграничивать полномочия уполномоченных органов по обеспечению плодородия земель сельскохозяйственного назначения, а также включить в их полномочия вопрос контроля над биоразнообразием.
3. Совершенствовать положения закона относительно финансирования мероприятий по обеспечению плодородия земель, привести в соответствие нормы данного Закона и Земельного кодекса относительно источников финансирования, экономических мер стимулирования, а также включить в данные статьи вопрос финансирования биоразнообразия.
4. В целях унифицированного и единого подхода к сохранению биологического разнообразия, охране земель всех категорий совершенствовать Земельный Кодекс РТ и объединить нормы указанного Закона с нормами Земельного кодекса РТ.

ЗАКОН РТ «О ЗАЩИТЕ РАСТЕНИЙ»

Закон определяет защиту растений как комплекс мероприятий в области сельского и лесного хозяйства по предотвращению и устранению вреда, причиняемого растениям вредителями, болезнями и сорняками, основанных на сочетании различных методов и средств (организационно-хозяйственные, агротехнические, биологические, селекционно-генетические,

химические и др.). Положительным моментом Закона является требование о том, что фитосанитарные меры разрабатываются и применяются в пределах, необходимых для защиты жизни и здоровья людей, растений и животных, на основании оценки риска для жизни и здоровья человека, растений или животных, осуществляемых в соответствии с методологией соответствующих международных организаций.

Уполномоченный орган, в соответствии с Законом, признает **концепцию зон, свободных от вредителей, болезней или сорняков, и зон с незначительной распространенностью вредителей, болезней или сорняков**. При определении таких зон за основу берутся такие факторы, как **география, экосистема, эпидемиологический надзор, эффективность санитарного и фитосанитарного контроля**. Экспортирующие страны, объявившие, что зоны в пределах их территорий являются зонами, свободными от вредителей, болезней или сорняков, или зонами с незначительной распространенностью вредителей, болезней или сорняков, представляют соответствующему органу необходимое подтверждение этого с тем, чтобы объективно продемонстрировать, что такие зоны действительно являются зонами, свободными от вредителей, болезней или сорняков, или зонами с незначительной распространенностью вредителей, болезней или сорняков и, по всей вероятности, сохраняются в качестве таковых. Положительным моментом является включение этой концепции в Закон, однако нормы относительно этой Концепции являются несовершенными. Закон в данной части только дублирует положения Соглашения по применению санитарных и фитосанитарных мер ВТО, но не разрабатывает конкретный механизм применения этой нормы.

Несмотря на то, что защита растений также связана с сохранением биоразнообразия и меры, предусмотренные Законом, оказывают прямое воздействие на него, нормы Закона не упоминают сохранение биоразнообразия как один из важных принципов и задач по защите растений.

Выводы

- Закон не рассматривает вопрос сохранения биоразнообразия и экосистем как важное звено защиты растений.
- Несмотря на включение требований Соглашения по применению санитарных и фитосанитарных мер ВТО относительно применения концепции зон, свободных от вредителей, болезней или сорняков, и зон с незначительной распространенностью вредителей, болезней или сорняков, данные нормы не нашли дальнейшего совершенствования в указанном Законе.

Рекомендации

Дополнить закон в части задач по защите растений, разработке и применению фитосанитарных мер, требованиям по защите растений нормами относительно сохранения биоразнообразия.

ЗАКОН РТ «О ПРОИЗВОДСТВЕ И БЕЗОПАСНОМ ОБРАЩЕНИИ С ПЕСТИЦИДАМИ И АГРОХИМИКАТАМИ»

Предусматривает организацию регистрационных испытаний и государственную регистрацию пестицидов и агрохимикатов для разработки и обоснования Регламента применения пестицидов и агрохимикатов. Регистрационные испытания пестицидов и агрохимикатов включают в себя экологическую оценку регламента применения пестицидов и агрохимикатов;

Положительным моментом Закона является требование Закона относительно применения пестицидов и агрохимикатов с учетом фитосанитарной, санитарной и экологической обстановки, потребностей растений в агрохимикатах, состояния плодородия почвы, а также с учетом рационов животных.

ЗАКОН РТ «ОБ ОХРАНЕ ПОЧВ»

Регулирует охрану плодородного слоя почвы. В качестве одного из принципов государственной политики в области сохранения почв Закон предусматривает обеспечение рационального использования и сохранения почвы как важнейшего компонента природной среды. В целях сохранения разнообразия почв, в частности, предотвращения их загрязнения и деградации, Закон предусматривает принятие государственных комплексных, целевых и региональных программ, в которых должны предусматриваться мероприятия по охране почв от водной и ветряной эрозии, восстановлению деградированных почв, направленные на повышение плодородия почв, иные мероприятия по охране окружающей среды.

В целях охраны почв, обеспечения выполнения санитарно-гигиенических, экологических, хозяйственных функций устанавливаются государственные нормативы качества почвы, нормативы допустимых воздействий на почвы, нормативы допустимой антропогенной нагрузки на почву земель сельскохозяйственного назначения.

Недостатки закона:

Закон устанавливает, что уполномоченный орган и порядок проведения государственного контроля в области охраны почв определяются Правительством Республики Таджикистан. Однако такой порядок не установлен, полномочия органов по охране плодородия земель также не предусмотрены и не разграничены.

Закон устанавливает, что Государственный мониторинг состояния почвы осуществляется уполномоченными государственными органами в рамках государственного экологического мониторинга и (или) мониторинга земель в соответствии с законодательством РТ. Однако Закон не предусматривает, в какой части проводится экологический мониторинг, а в какой части - земельный мониторинг, какова взаимосвязь этих двух видов мониторинга, а также взаимосвязь вовлеченных структур по проведению указанных видов мониторинга.

Наблюдается дублирование и разночтение нормы этого Закона, а также других законов в области охраны почв, в том числе, Земельного Кодекса, Закона РТ «Об обеспечении плодородия земель сельскохозяйственного назначения», Закона РТ «О защите растений, о производстве и безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами». Нормы этих законов в части определения уполномоченного органа и форм охраны почв не соответствуют друг другу. Механизм реализации Закона является несовершенным, в частности, не разработаны нормативы допустимых воздействий на почвы, в том числе, нормативы допустимой антропогенной нагрузки на почву земель сельскохозяйственного назначения².

Рекомендации

1. В целях устранения разночтений, дублирования и противоречий предлагается все нормы относительно защиты почв и земель, включая нормы настоящего Закона, Закона РТ «Об обеспечении плодородия земель сельскохозяйственного назначения», Закона РТ «О защите растений», включить в Земельный кодекс РТ. Земельный Кодекс РТ разработать в новой редакции с учетом рекомендаций, указанных в части анализа Земельного кодекса.
2. Определить единый государственный орган, уполномоченный осуществлять защиту земель, включая почву.

² Указанные нормативы не были найдены в официальных источниках опубликования нормативных правовых актов. Допускается возможность существования таких актов и их утверждение уполномоченным органом. Однако недоступность этих актов и отсутствие сведений об их регистрации Министерством юстиции дает основание утверждать, что данные нормативные правовые акты не существуют.

3. Включить требование к биоразнообразию в основные принципы и требования по охране и защите земель, почв и их плодородия.
4. Разработать нормативы в области охраны почв и обеспечить их доступность всем пользователям, включая сельскохозяйственных производителей.

ЗАКОНЫ РТ «О СЕМЕНОВОДСТВЕ» И «ОБ ОХРАНЕ СОРТОВ РАСТЕНИЙ»

Регулируют систему государственного сортоиспытания, собственно семеноводство и государственный семенной и сортовой контроль. Правовая основа селекционно-семеноводческой работы, безусловно, является базой для решения вопросов, непосредственно связанных с сохранением биоразнообразия. Законы в целом направлены на сохранение биоразнообразия и экосистемных услуг, однако следует усилить эти требования путем включения в указанные законы конкретных требований относительно сохранения биоразнообразия.

Рекомендации

1. Включить требования к сохранению биоразнообразия в части о проведении сортового и семенного контроля, сертификации семян.
2. Объединить нормы этих законов в один единый Закон.

ЗАКОН РТ «О СБОРЕ, СОХРАНЕНИИ И РАЦИОНАЛЬНОМ ИСПОЛЬЗОВАНИИ ГЕНЕТИЧЕСКИХ РЕСУРСОВ КУЛЬТУРНЫХ РАСТЕНИЙ»

Ключевой Закон, регулирующий генетическое разнообразие растений и их диких родичей, которые используются или могут быть использованы в будущем для ведения сельского хозяйства и производства продовольствия. Можно перечислять следующие преимущества Закона:

- Устанавливает понятия **биологического разнообразия, агробиоразнообразия, агроэкосистемы.**
- Вводит экономическое стимулирование и всестороннее осведомление общественности в области сбора, сохранения и рационального использования генетических ресурсов культурных растений и их диких родичей.
- Четко перечисляет основания для ограничения деятельности в области сбора, сохранения и использования генетических ресурсов культурных растений, если подобная деятельность наносит ущерб окружающей среде, оказывает негативное влияние на агроэкосистему, способствует сокращению или полному исчезновению компонентов агробиоразнообразия,

обеспечения безопасности государства, охраны окружающей среды, историко-культурных ценностей, прав и законных интересов граждан и юридических лиц.

- Устанавливает специальные меры по сохранению редких и исчезающих видов культурных растений, потенциально значимых для агроэкосистем
- Устанавливает формы собственности на генетические ресурсы культурных растений и их диких родичей

Недостатки Закона:

- Не предусматривает четкого разграничения полномочий вовлеченных уполномоченных государственных органов.
- Не предусматривает связь норм этого Закона с другими специальными законами, включая законы «О семеноводстве» и «Об охране сортов растений», «О защите растений», «Об охране и использовании растительного мира».

Рекомендации

1. Рассмотреть возможность объединения этого Закона с другими вышеперечисленными Законами, регулирующими растительный мир и его защиту.
2. Объединение норм законов дает возможность четко разграничить полномочия всех вовлеченных государственных органов, устранить несоответствия норм и создать единый подход к сохранению биологического разнообразия растительного мира.

ЗАКОН РТ «ОБ ОХРАНЕ И ИСПОЛЬЗОВАНИИ РАСТИТЕЛЬНОГО МИРА»

Рассматривает сохранение в естественных условиях биологического разнообразия дикорастущих растений и образуемых ими природных растительных сообществ как один из основных принципов охраны, использования и воспроизводства объектов растительного мира. Охрана природных растительных сообществ должна осуществляться на основе комплексного к ним подхода, как к сложным образованиям - экосистемам.

Однако Закон не распространяется на сельскохозяйственные растения и объекты растительного мира, выращиваемые в искусственных условиях на земельных участках. В то же время, имеется ряд общих для растений любого вида вопросов, в том числе вопросы карантина растений, охраны генетических ресурсов растений, порядка применения пестицидов и агрохимикатов, порядка безопасного проведения селекционных испытаний новых сортов. Противоречия наблюдаются при использовании растительного мира, регулируемом данным законом и использовании лесов, как части растительного мира, регулируемого Лесным кодексом.

Такое положение приводит к различному правовому регулированию объектов растительного мира, включая культивируемые растения, дикие растения, древесно-кустарниковые растения и леса.

Рекомендации

1. Разработать единый подход к сохранению биологического разнообразия, охране и защите всех видов растений, включая сельскохозяйственные.
2. Рассмотреть связь указанного Закона с законами РТ «О защите растений», «Об охране почв», «Об охране сортов растений», «О производстве и безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами», «О сборе, сохранении и рациональном использовании генетических ресурсов культурных растений», «О семеноводстве».
3. В целях унификации норм Законов, регулирующих растительный мир, разработки единого подхода к сохранению биологического разнообразия растительного мира и его охраны и защиты, устранение дублирования контрольных функций и четкого разграничения полномочий уполномоченных органов целесообразно объединение всех вышеуказанных законов, регулирующих растительный мир, в единый Закон.

ЗАКОН РТ «О БИОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ»

Регулирует деятельность по разработке, испытанию, производству, импорту, экспорту и выпуску на рынок и в окружающую среду генетически модифицированных организмов, направлен на *уменьшение риска неблагоприятного воздействия генетически модифицированных организмов на здоровье человека, биологическое разнообразие, экологическое равновесие и состояние окружающей среды*. Предусматривает оценку воздействия и рисков для здоровья людей и /или окружающей среды, вызванных внесением в окружающую среду и при первом выпуске на рынок генетически модифицированных организмов и/или комбинаций таких организмов,

Устанавливает гласность и транспарентность процедуры разрешения преднамеренного внесения в окружающую среду и выпуска на рынок генетически модифицированных организмов и производных от них продуктов

Недостатки Закона:

Закон включает вопросы, связанные с использованием в замкнутых системах генетически модифицированных микроорганизмов (организмов), внесение в окружающую среду генетически модифицированных организмов или комбинации таковых в целях исследования, испытания, развития и /или в иных целях, выпуска на рынок генетически

модифицированных организмов и производных от них продуктов в полномочия Национальной комиссии, однако не устанавливает, что это за комиссия, кем создается, кто включен в состав комиссии и как она работает. Также, Закон не рассматривает полномочия органов в области безопасности пищевых продуктов, включая министерства сельского хозяйства и органов здравоохранения, не разграничивает их полномочия от полномочий органа по охране окружающей среды.

ЗАКОН РТ «О БИОЛОГИЧЕСКОМ ХОЗЯЙСТВОВАНИИ И ПРОИЗВОДСТВЕ»

Устанавливает правила производства, переработки, хранения, транспортировки, упаковки, маркировки и реализации биологической продукции.

Рассматривает защиту и увеличение разнообразия видов дикорастущих растений путём гармонизации биологического производства, предотвращение загрязнения окружающей среды и поддержание равновесия экологической системы в период биологического производства как основных задач Закона.

ЗАКОН РТ «О ДЕХКАНСКОМ (ФЕРМЕРСКОМ) ХОЗЯЙСТВЕ»

Закон включает в обязательства дехканских хозяйств не допущение ухудшения агроэкологического, мелиоративного и санитарно-гигиенического состояния земли в процессе хозяйственной деятельности, использования при производстве сельскохозяйственной продукции методов, обеспечивающих предотвращение распространения болезней, насекомых и вредителей растений и скота, выделение средств за счет прибыли дехканского хозяйства для восстановления и повышения плодородия земель, осуществление научно обоснованных агрохимических, экологических и биологических мероприятий. Указанные меры связаны с сохранением биоразнообразия, в то же время, для более глубокого понимания важности сохранения биоразнообразия со стороны дехканских хозяйств, целесообразно включить требование по сохранению биоразнообразия в обязательства дехканского хозяйства и предусмотреть его нарушения как одного из оснований прекращения права землепользования дехканских хозяйств.

Рекомендации

1. Включить требование по сохранению биоразнообразия в обязательства дехканского хозяйства.
2. Предусмотреть возмещение дехканским хозяйством ущерба, нанесенного в результате их хозяйственной деятельности сохранению биоразнообразия.

3. Предусмотреть разработку методики расчета ущерба, нанесенного природе действиями дехканских хозяйств с учетом природных комплексов и экосистем.

АНАЛИЗ ПОЛНОМОЧИЙ ВОВЛЕЧЕННЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ И ИНСТИТУТОВ ПО РЕГУЛИРОВАНИЮ БИОРАЗНООБРАЗИЯ И ЭКОСИСТЕМНЫХ УСЛУГ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ЛАНДШАФТОВ

Государственное регулирование биоразнообразия и экосистемных услуг сельскохозяйственных ландшафтов регулируется Министерством сельского хозяйства и его подчиненными структурами, **Государственным комитетом по земельному управлению и геодезии**, Комитетом по охране окружающей среды при Правительстве РТ, Агентством лесного хозяйства при Правительстве РТ, следующими государственными органами, местными исполнительными органами государственной власти, джамоатами посёлков и сёл. Далее будут рассматриваться основные полномочия этих структур по регулированию биоразнообразия и экосистемных услуг.

1. Министерство сельского хозяйства РТ и его подчиненные структуры

Министерство осуществляет следующие полномочия:³

- проведение научно-исследовательских, агрохимических и агроэкологических работ в целях выявления возможностей устойчивого использования земель для сельскохозяйственного производства и сохранения постоянного экологического порядка,
- контроль над исполнением стандартов, норм, правил и регламентов проведения **агротехнических, агрохимических, экологических и биологических, мелиоративных, фитосанитарных и противозерозионных мероприятий**
- получение от землепользователей сведений об использовании биологических факторов и средств, и пестицидов;
- разработка плана мероприятий по реабилитации земель сельскохозяйственного назначения, загрязненных радионуклидами, тяжелыми металлами и другими веществами;
- контроль над качеством биологических факторов и средств, и пестицидов, используемых в целях обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения, и безопасным обращением с ними;

³ Законы РТ «Об обеспечении плодородия земель сельскохозяйственного назначения», «О защите растений», «О производстве и безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами», Положение о Министерстве от 26 апреля 2008 г. №191

- государственный контроль над воспроизводством земель сельскохозяйственного назначения и их рациональным использованием с целью обеспечения соблюдения землепользователями требований законодательства Республики Таджикистан о земле;
- разработка программ в области защиты растений,
- контроль над соблюдением правил хранения, транспортировки и применения пестицидов, разработка и утверждение нормативных документов, регулирующих отношения в области защиты растений;
- организация работ по обезвреживанию пестицидов по согласованию с уполномоченными государственными органами в области охраны окружающей среды и санитарно-эпидемиологического надзора;
- организация регистрационных испытаний, экспертизы результатов регистрационных испытаний пестицидов и агрохимикатов, государственной регистрации пестицидов агрохимикатов;
- организация работ по стандартизации и сертификации пестицидов и агрохимикатов;
- разработка методов и подходов, технологий защиты и восстановления пастбищ, типовых норм использования пастбищ и контроль над их осуществлением;
- проведение государственного мониторинга состояния пастбищ и пастбищных ресурсов;
- организация геоботанического исследования пастбищ.

Комитет продовольственной безопасности при Правительстве Республики Таджикистан

Комитет был создан в конце 2017 г. на базе государственных служб по ветеринарному надзору, племенному делу и государственной инспекции по фитосанитарии и карантину растений.

Осуществляет функции контроля и надзора в области фитосанитарии, карантина растений и семеноводства, а также выдачу разрешительных документов, включая сертификацию и аккредитацию в установленных областях контроля.

Государственное учреждение "Государственная комиссия по сортоиспытанию сельскохозяйственных культур и охране сортов" Министерства сельского хозяйства РТ

- определено как государственный уполномоченный орган по испытанию, регистрации и охране сортов растений⁴.

⁴ Постановление Правительства РТ от 2 июня 2011 г. №281

Таджикская академия сельскохозяйственных наук⁵:

Определена как государственный уполномоченный орган в области сбора, сохранения и рационального использования генетических ресурсов культурных растений. Осуществляет:

- создание новых высокопродуктивных сортов и гибридов сельскохозяйственных культур, пород, типов, линий, гибридов и кроссов животных, птиц, рыб, пчел, тутового шелкопряда, и их дальнейшее совершенствование с использованием методов биотехнологии, генной и клеточной инженерии, новых средств диагностики, профилактики и терапии животных, птиц, рыб и пчёл, новых технологий научных исследований эффективных методов производства продуктов земледелия и животноводства, их переработки;
- разработка научных основ семеноводства, плодоводства и создания новых сортов сельскохозяйственных культур;
- создание системы защиты растений и животных от болезней и вредителей на основе современных достижений науки и техники;
- разработка научных основ рационального использования природных ресурсов, повышения плодородия почв, борьба с эрозией и засолением почв.

2. Государственный комитет по земельному управлению и геодезии:

Осуществляет следующие функции⁶:

- государственный контроль над использованием и охраной земель;
- проведение государственного земельного кадастра и мониторинга земель;
- приостановление любого вида строительства, разработки месторождений полезных ископаемых и торфа, эксплуатации объектов, проведения лесомелиоративных, геологоразведочных, поисковых, геодезических работ и запрещение деятельности землепользователей, если они осуществляются с нарушением земельного законодательства.

3. Комитет по охране окружающей среды при Правительстве Республики Таджикистан

⁵ УСТАВ ТАДЖИКСКОЙ АКАДЕМИИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ НАУК, утвержденный Постановлением Правительства РТ от 2 мая 2008 г. № 215, Постановление Правительства РТ от 30 марта 2013 г., № 147 «Об определении уполномоченного государственного органа в области сбора, сохранения и рационального использования генетических ресурсов культурных растений»

⁶ Земельный Кодекс РТ

Комитет осуществляет следующие функции⁷ :

- реализация государственной экологической политики и комплексное управление в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, координация деятельности министерств, ведомств, местных органов государственной власти, органов самоуправления посёлков и сёл, физических и юридических лиц;
- осуществление государственного контроля в области эффективного использования природных ресурсов и охраны окружающей среды, а также деятельности объектов хозяйственной и иной деятельности, независимо от форм собственности и ведомственной подчиненности;
- проведение единой государственной экологической политики в сфере охраны окружающей среды, контроль над рациональным использованием природных ресурсов, в том числе, охрана природных памятников, гидрометеорология, предотвращение причин возникновения чрезвычайных ситуаций, негативно влияющих на окружающую среду, биологического разнообразия, стойких органических загрязнителей, изменения климата;
- государственный контроль над охраной и рациональным использованием растительного и животного мира, запасами рыб охотничьих хозяйств, особо охраняемыми природными территориями, туристическими маршрутами, лесистыми местностями, водными ресурсами, атмосферным воздухом, землями и их глубинными слоями, известными полезными ископаемыми, обращением с химическими веществами и минеральными удобрениями, отходами и изделиями вторичного пользования, соблюдением норм экологической и биологической безопасности, качеством горючего, стойкими органическими загрязнителями и соблюдением экологических норм и стандартов;
- проведение научных исследований и изучение вопросов охраны окружающей среды, рациональное использование природных ресурсов, биологического разнообразия, водных, рыбных ресурсов, и изменение климата;
- координация деятельности с министерствами, ведомствами и местными органами государственной власти, а также с предприятиями, учреждениями и организациями, независимо от форм собственности и подчинённости по вопросам использования природных ресурсов, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности;
- координация и обеспечение выполнения обязательств, принятых Республикой Таджикистан по конвенциям и соглашениям по вопросам охраны окружающей среды и использования природных ресурсов;
- установление правил охраны, рационального использования и воспроизводства объектов растительного мира, определение лимитов и нормативов пользования природными растительными ресурсами;

⁷ Положение Комитета, Законы РТ «Об охране окружающей среды», «Об охране и использование объектов растительного мира»

- государственный контроль над охраной, использованием и воспроизводством объектов растительного мира;
- разработка Положения о Красной книге Республики Таджикистан совместно с Академией наук Республики Таджикистан и другими заинтересованными органами;
- разработка и утверждение стандартов, правил и норм в области охраны, использования и воспроизводства объектов растительного мира;
- внесение предложений о включении объектов растительного мира в Красную книгу Республики Таджикистан;
- осуществление единой государственной политики в области обеспечения экологической безопасности;
- упорядочение и координация работ по реализации стратегии и Национального плана действий по сохранению биоразнообразия;
- разработка проектов и организация работ по сохранению биоразнообразия и по биобезопасности;
- составление национальных природоохранных докладов, отчётов, экологических паспортов, проектов и другой природоохранной документации;
- определение запасов биоресурсов.

Национальный Центр биоразнообразия и биобезопасности при Комитете:

В задачи Национального биологического Центра входит⁸:

- привлечение международных грантов для устойчивого выполнения Национального плана действий по сохранению биоразнообразия на несистемном, эко системном, популяционно-видовом и генетическом уровнях;
- развитие инициатив по созданию экологической сети страны;
- оценка состояния, анализ и деятельность особо охраняемых территорий;
- разработка нормативно-методической документации по использованию биоразнообразия;
- подготовка документации и рекомендаций по совершенствованию законодательно-нормативных актов структурной деятельности по биоразнообразию и организации структуры биобезопасности.

⁸ Положение Центра, утвержденное Постановлением Правительства РТ от 1 сентября 2003 г. № 392

4. Агентства лесного хозяйства при Правительстве РТ

Осуществляет следующие полномочия в части сохранения биоразнообразия⁹:

- внесение предложений международным организациям и зарубежным странам по заключению контрактов, договоров и соглашений, направленных на сохранение лесных экосистем и решение проблем лесного хозяйства, особо охраняемых природных территорий;
- обеспечение охраны, восстановления, многофункционального и устойчивого использования лесных ресурсов путём осуществления контроля, регулирования и оказания содействия;
- организация проведения мониторинга состояния лесных ресурсов, объектов растительного и животного мира на особо охраняемых природных территориях.
- определение порядка функционирования системы семеноводства, производства и переработки семян, организации и использования страхового фонда семян, сертификация семян, выдача сертификатов, подтверждающих сорт и качество семян.

Государственная лесная и охотничья инспекция Агентства лесного хозяйства

Осуществляет государственный контроль над лесными и охотничьими ресурсами.

Государственное учреждение Научно-исследовательский институт лесного хозяйства

- проведение научных исследований, изучение разведения и восстановления леса, генетики, селекции, сохранения биологического разнообразия, адаптации к изменению климата, устойчивого использования лесных и охотничьих ресурсов, растительного и животного мира.

5. Местный исполнительный орган государственной власти

Осуществляет следующие функции¹⁰:

- участие в осуществлении государственного контроля над сбором, сохранением и рациональным использованием компонентов агробиоразнообразия;
- представление рекомендаций уполномоченным государственным органам о необходимости организации особо охраняемых агроэкосистем, в которых сохраняются редкие и исчезающие

⁹ Положение Агентства, утвержденное Постановлением Правительства РТ от 28 февраля 2014 г., №132

¹⁰ Законы РТ «О сборе, сохранении и рациональном использовании генетических ресурсов культурных растений», «О пастбищах»

виды дикорастущих растений, а также староместные традиционные сорта народной селекции и дикие родичи культурных растений, используемые местным населением в сельском хозяйстве и производстве продовольствия;

- организация и обеспечение функционирования механизма доступа к местным генетическим ресурсам культурных растений и их диким родичам и получения равных выгод от их использования;
- содействие и непосредственное участие в государственном мониторинге состояния агробиоразнообразия и учете степени генетической эрозии;
- реализация мер по пресечению несанкционированного доступа к компонентам агробиоразнообразия и био-изыскательской деятельности в пределах своих полномочий;
- представительство в различных государственных органах, принимающих решение о доступе к генетическим ресурсам культурных растений и их диким родичей, а также распределении выгод от их использования;
- поощрение населения, оказание ему всемерной помощи и поддержки в осуществлении мероприятий по сохранению местного растительного разнообразия и его устойчивому использованию в сельскохозяйственной деятельности и производстве продовольствия.
- По пастбищам:
осуществление контроля использования земельных и водных участков, предусмотренных для пастбищ, в целях обеспечения экологической безопасности, защиты исторических памятников и объектов культурного наследия.

6. Джамоаты

Контроль над использованием и охраной земель¹¹

7. Комиссия по химической безопасности Республики Таджикистан:

- координация деятельности министерств, ведомств, органов местной власти и самоуправления в области контроля обращения с химическими веществами, регулирования мер по отношению к стойким органическим загрязнителям, обеспечения экологической безопасности и охраны здоровья населения;
- утверждение "Перечня химических веществ и биологических препаратов, разрешенных для применения в Республике Таджикистан", внесение в него изменений и дополнений;

¹¹ Земельный кодекс РТ

- рассмотрение предложений на проведение испытаний и регистрацию химических веществ, биологических препаратов и принятие по ним решений.

Выводы

На законодательном уровне наблюдаются недостаточная четкость в распределении обязанностей, дублирование и совпадение функций контрольных органов в части охраны, использования и воспроизводства земель, растительности, почв. Недостатки в системе управления, отсутствие четкого разграничения полномочий и вовлеченных органов взаимодействия органа могут негативно повлиять на сохранение природных ресурсов, включая сохранение биоразнообразия.

Так, в соответствии с Земельным кодексом, органами, осуществляющими контроль над использованием и охраной земель, определены Государственный комитет по землеустройству и геодезии и местные джамоаты. В то же время, Закон РТ «Об обеспечении плодородия земель сельскохозяйственного назначения» определяет Министерство сельского хозяйства органом, осуществляющим контроль над исполнением стандартов, норм, правил и регламентов проведения агротехнических, агрохимических, экологических и биологических, мелиоративных, фитосанитарных и противоэрозионных мероприятий; контроль над качеством биологических факторов и средств и пестицидов, используемых в целях обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения, и безопасным обращением с ними; государственный контроль над воспроизводством земель сельскохозяйственного назначения и их рациональным использованием с целью обеспечения соблюдения землепользователями требований законодательства Республики Таджикистан о земле. Закон РТ «Об охране окружающей среды» определяет Комитет по охране окружающей среды органом, осуществляющим государственный контроль в области эффективного использования природных ресурсов, что также включает контроль над воздействием, например, пестицидов, контроль над деградацией земель, обращением с химическими веществами и минеральными удобрениями, отходами и изделиями вторичного пользования, соблюдением норм экологической и биологической безопасности, качеством горючего, стойкими органическими загрязнителями, и соблюдением экологических норм и стандартов.

Наиболее действенным механизмом системы управления в области биоразнообразия можно считать государственный контроль над охраной и использованием объектов растительного мира, который также чрезвычайно разобщен между министерствами и ведомствами. Так, в соответствии с Законом РТ «Об охране и использовании растительного мира» государственный контроль над охраной, использованием и воспроизводством объектов

растительного мира, включая работы по борьбе с карантинными, сорными видами растений, вредителями и болезнями дикорастущих растений, по предотвращению эрозии почв, заболачивания, затопления, засоления, загрязнения, снижения плодородия почв и других процессов, применение минеральных удобрений осуществляет орган по охране окружающей среды, в соответствии с Законом РТ «О защите растений» и «Об обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» эту функцию осуществляет Министерство сельского хозяйства, а в соответствии с Земельным кодексом - орган по землеустройству и геодезии. Закон «Об охране почв» предусматривает тот же контроль, однако не устанавливает полномочия конкретных уполномоченных органов.

Закон «О биологической безопасности», предусматривает только полномочия органа по охране окружающей среды, но не рассматривает роль органов по пищевой безопасности и охране здоровья по биологической безопасности.

Следует отметить, что агробиоразнообразию должно стать отдельным объектом защиты, однако в структурах рассмотренных уполномоченных органов в министерстве нет специальной структуры, направленной на сохранение агробиоразнообразия. Более того, структура некоторых из них, например, Комитета по охране окружающей среды, а также Государственного комитета по земельному управлению и геодезии Республики Таджикистан не включает Инспекцию по осуществлению контроля. Функция инспекции в данных органах осуществляется структурами центральных аппаратов этих органов, ответственными за разработку политики, что приведет к неэффективному осуществлению контроля.

Наблюдается наделение учреждений функциями государственного органа. Так, Государственное учреждение "Государственная комиссия по сортоиспытанию сельскохозяйственных культур и охране сортов" и Таджикская академия сельскохозяйственных наук при Министерстве сельского хозяйства определены уполномоченными государственными органами соответственно по испытанию, регистрации и охране сортов растений и в области сбора, сохранения и рационального использования генетических ресурсов культурных растений. В данном случае уполномоченным государственным органом должно быть Министерство сельского хозяйства, которое может поручить осуществление этой работы своим подчиненным учреждениям.

Создание Комитета по продовольственной безопасности является положительным шагом для защиты продовольственной безопасности, включая защиту растений и семеноводства. Однако, следует отметить, что в функции Комитета в основном включены **контролирующие и разрешительные функции**, что больше свойственно инспекциям

(службам по надзору). Предполагается, что функции по разработке политики в сфере продовольственной безопасности остаются за Министерством сельского хозяйства. Во избежание дублирования полномочий необходимо в дальнейшем продолжить начатые реформы в этой области и конкретно разграничить функции этого Комитета от функций Министерства сельского хозяйства.

Рекомендации

1. Рассмотреть вопрос об объединении норм всех законов в части охраны и защиты земель, почв и защиты растений в едином Законе, устранив, таким образом, дублирования, противоречия и разночтения их норм. Включить в такой Закон нормы относительно охраны биоразнообразия, в том числе, агробиоразнообразия.
2. Определить единый инспекционный орган по осуществлению надзорных функций по охране и защите земель, почв, и растений. Включить в полномочия такой инспекции конкретные функции относительно сохранения биоразнообразия.
3. Для конкретизации функций по контролю биоразнообразия разработать показатели сохранения биоразнообразия и методические указания по контролю и выявлению нарушений по сохранению биоразнообразия с учетом природных комплексов и экосистем, разработать методику по возмещению вреда конкретным объектам природы.
4. Разработать и утвердить государственные нормативы и стандарты качества почвы, нормативы допустимых воздействий на почвы, нормативов предельно допустимых концентраций вредных веществ, микроорганизмов и других биологических веществ, загрязняющих почву, в том числе нормативов предельно допустимого использования земель сельскохозяйственного назначения, использования агрохимических веществ, биологических факторов и средств, и пестицидов; правила и регламенты проведения агротехнических, агрохимических, экологических и биологических, мелиоративных, фитосанитарных и противозерозионных мероприятий ¹² . Обеспечить доступность указанных нормативов и стандартов всем пользователям, в том числе сельскохозяйственным и другим организациям, хозяйственная деятельность которых оказывает влияние на сохранение биоразнообразия.

¹² Вывод об отсутствии нормативов и стандартов сделан на основе проведенного обзора наличия этих документов в официальных источниках опубликования нормативных правовых актов и сведений об их регистрации в Министерстве юстиции РТ.

6. РОЛЬ ЧАСТНОГО СЕКТОРА В СОХРАНЕНИИ БИОРАЗНООБРАЗИЯ, ПРЕДУСМОТРЕННЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ СТИМУЛЫ, ВЫЯВЛЕННЫЕ БАРЬЕРЫ

Законодательство РТ характеризуется установлением приоритетной роли государства в сохранении биоразнообразия, тогда как общественности отводится второстепенное значение. Контроль со стороны общественности над реализацией природоохранных требований, включая требования по сохранению биоразнообразия, в вышерассмотренных законах не предусматривается.

Следует отметить, что основную нагрузку на ресурсы биоразнообразия оказывают частные предприятия, которые используют природные ресурсы и экосистемные услуги в качестве основного компонента производственных процессов. Наряду с негативной практикой существующего давления на окружающую среду, бизнес может стать и частью решения через реализацию инновационных, эффективных, и в то же время выгодных с точки зрения устойчивости бизнеса, подходов к сохранению биоразнообразия.

В таком случае особо важным аспектом является стимулирование бизнеса в сохранении биоразнообразия. Однако, отсутствует нормативно-правовой акт, устанавливающий процесс участия общественности в финансовой поддержке природоохранных мероприятий, стимулирование частного предпринимательства в деятельности по охране живой природы.

Положительным моментом законодательства можно рассмотреть нормы законов РТ «Об экологической экспертизе» и «Об оценке воздействия на окружающую среду» относительно проведения общественной экологической экспертизы, участия общественных объединений в подготовке и обсуждении материалов оценки воздействия на окружающую среду и общественных слушаний результатов оценки воздействия на окружающую среду.

Также, следует отметить, нормы статьи 301 Налогового кодекса относительно освобождения в течение 5 календарных лет от оплаты единого сельскохозяйственного налога на нарушенные земли (требующие рекультивации).

Принят Закон РТ «О государственной поддержке отраслей агропромышленного комплекса Республики Таджикистан» от 5 марта 2007 г. №241

Закон предусматривает государственную поддержку, согласно установленному данным Законом перечню отраслей агропромышленного комплекса путем выделения субсидии (финансовой поддержки) из государственного бюджета и привлечения иностранных инвестиций и грантов для развития отраслей агропромышленного комплекса.

Размер и порядок выделения субсидий (финансовой поддержки) для определенных целей определяется ежегодно при разработке проекта Закона Республики Таджикистан «О Государственном бюджете» на очередной финансовый год с учетом финансовой возможности. Однако следует отметить, что ежегодные законы о государственном бюджете не предусматривают порядок выделения субсидий (финансовой поддержки) для определенных целей, а лишь отдельной строкой определяют общую сумму расходов на выплату субсидий. Это может усложнить выделение субсидий для определенного субъекта такого права. Кроме того, Закон устанавливает, что целевое и адресное финансирование осуществляется системой центрального казначейства и его органами на местах, в рамках утвержденного бюджета, что может при отсутствии четкого механизма определения субъекта и размера субсидий на этот субъект привести к субъективному подходу при выплате субсидий.

Рекомендации:

1. Разработать нормативно-правовой акт, устанавливающий процесс участия частного сектора в финансировании мероприятий по сохранению, а также стимулированию частного предпринимательства по данной деятельности.
2. Разработать механизм реализации Закона РТ «О государственной поддержке отраслей агропромышленного комплекса Республики Таджикистан»
3. Разработать механизм взаимодействия природоохранных, правоохранительных органов и общественности в борьбе с нарушениями в области сохранения биоразнообразия