ЕК/ФАО ПРОГРАММА СОТРУДНИЧЕСТВА

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ, ПОЛИТИЧЕСКАЯ И ПРАВОВАЯ СТРУКТУРА ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ТАДЖИКИСТАНА

ТАДЖИКИСТАН

Доклад

Подготовлен
Лидия Кнут, консультант по юридическим вопросам,
Отдел Право на питание, Департамент экономики и социального развития,
Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО)

ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ И
СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
Рим, 2008

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ, ПОЛИТИЧЕСКАЯ И ПРАВОВАЯ СТРУКТУРА ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ТАДЖИКИСТАНА

ТАДЖИКИСТАН

Доклад

Подготовлен
Лидия Кнут, консультант по юридическим вопросам,
Отдел Право на питание, Департамент экономики и социального развития,
Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО)

Содержание

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ 2
1. ВВЕДЕНИЕ 3
1.1 Определение продовольственной безопасности, используемое в данном исследовании 4
1.2 Справочная информация о Таджикистане 5
1.2.1 Экономика 6
1.2.2 Сельское хозяйство 7
1.2.3 Организационная структура 8
2. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СТРУКТУРА 10
2.1 Национальная организационная структура 11
2.2 Органы управления земельными ресурсами, вовлеченные в процесс земельной реформы 20
2.3 Заключения 22
3. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ СТРУКТУРЫ 24
3.1 Конституция 24
3.2 Сельскохозяйственный сектор, земля и вода 24
3.2.1 Сельское хозяйство 24
3.2.2 Земельное законодательство и земельная реформа 25
3.2.3 Вода 28
3.2.4 Рекомендации 29
3.3 Безопасность пищевых продуктов/качество и защита потребителей 29
3.4 Система социальной безопасности и социальные программы 35
3.5 Сектор здравоохранения и питание 37
3.6 Чрезвычайные ситуации 38
3.7 Разное 40
3.7.1 Гендерный аспект как часть принципа не дискриминации 40
3.7.2 Денежное и финансовое законодательство 41
4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ 44

Приложение1: Члены ПБ РГ 46
Приложение 2: Государственная структура 48
Приложение 3: Список проанализированных законодательных актов 50

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

Таджикстандарт	Агентство по стандартизации, метрологии, сертификации и торговой инспекции
ЕСНО	Бюро Европейской Комиссии по гуманитарной помощи
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ПБ	Продовольственная безопасность
ПБ РГ	Рабочая группа по продовольственной безопасности
ВВП	Валовой внутренний продукт
Госкомстат	Государственный комитет по статистике
АРККТ	Анализ риска по критическим контрольным точкам
ЦРТ	Цели развития тысячелетия
МСХОП	Министерство сельского хозяйства и охраны природы
ММВХ	Министерство мелиорации и водного хозяйства
Минздрав	Министерство здравоохранения
Минфин	Министерство финансов
НППБ	Национальная программа продовольственной безопасности
НПО	Неправительственные организации
НИП	Национальные исследования по питанию
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПРСП	Документ по стратегии снижения уровня бедности
РЕАКТ	Группа Быстрой Оценки и Координации при ЧС
ООН	Организация Объединенных Наций
ЮНИСЕФ	Детский фонд ООН
РГ	Рабочая группа
АВП	Ассоциации водопользователей

1. ВВЕДЕНИЕ

Данный доклад[1] был подготовлен автором по окончании поездки в Таджикистан, предпринятой в период с 12 по 26 ноября 2007 года. Он предоставляет обзор правовой и институциональной структур для продовольственной безопасности в Таджикистане и предлагает рекомендации о том, как можно усовершенствовать эти структуры.

Выражается надежда, что данный доклад предоставит аналитическую основу для дальнейших действий в сфере продовольственной безопасности.

С целью проведения данного исследования вначале вкратце обсуждается концепция продовольственной безопасности, а затем следует обзор некоторых социально-экономических аспектов, имеющих отношение к продовольственной безопасности Таджикистана. Вторая часть исследования предоставляет обзор учреждений, имеющих отношение к продовольственной безопасности, в то время как в третьей части рассматриваются политика и законодательство, регулирующие различные отраслевые сферы, имеющие отношение к продовольственной безопасности. В нем также выявлены некоторые пробелы в законодательстве, несоответствия и взаимные наложения, обнаруженные в политической и правовой структуре, с точки зрения перспективы продовольственной безопасности. К этим пробелам в законодательстве следует обратиться в рамках общего закона о продовольственной безопасности и/или специфического законодательства для каждого сектора. Исходя из вышеизложенного, каждое секторальное исследование завершится параграфом рекомендаций с точки зрения перспективы продовольственной безопасности. Необходимо подчеркнуть, что секторальное исследование не предоставляет подробного обзора всей политики и законов каждого сектора. Подробное исследование всех отраслевых сфер и законов, вторгающихся в область продовольственной безопасности, также выходит за рамки данного доклада, отдающего приоритет сферам исследования, имеющим прямое отношение к продовольственной безопасности в Таджикистане. Однако будет необходимо двигаться в направлении полного обзора сразу после разработки и/или принятия Закона о продовольственной безопасности, принятие которого данный доклад настойчиво рекомендует. Обзор отраслевых сфер и законодательства наглядно показывает, что некоторые пробелы в законодательстве, взаимные наложения и несоответствия с точки зрения перспективы продовольственной безопасности, потребуют внимания со стороны Рабочей группы по продовольственной безопасности Министерства экономического развития и торговли или нового ведомства - Уполномоченного органа в области продовольственной безопасности

Дополнительным критерием для отбора отраслевых сфер была также доступность материала.

Данное исследование имеет целью предоставление аналитической поддержки в первую очередь Рабочей группе по продовольственной безопасности Министерства экономического развития и торговли по обращению к институциональным и правовым несоответствиям в структуре продовольственной безопасности.

---

[1] Саидхуджа Сангаков, национальный консультант, предоставил юридическую консультацию и подготовил схемы для данного доклада.
Комментарии и вклад внесли Даниэле Манцелла и Джессика Вапнек, Служба разработки законодательства (LEGN) и Маргрет Видар, Департамент экономического и социального развития (ESAD).

Доклад будет рекомендовать принятие Закона о продовольственной безопасности в связи с отсутствием специфического закона о продовольственной безопасности в Таджикистане, а подобный закон предоставит необходимую правовую основу для действенной институциональной и правовой координации всех важных секторов с точки зрения перспективы продовольственной безопасности.

1.1 Определение продовольственной безопасности, используемое в данном исследовании

Понятие продовольственной безопасности было впервые разработано в 1970-х годах. Со временем продовольственная безопасность приобрела ряд значений. По некоторым оценкам имеются примерно 200 определений и 450 индикаторов продовольственной безопасности.[2]

Данный доклад основывается на определении, вытекающем из документов публичной политики, представляющем достигнутую путем переговоров консолидацию многообразия взглядов и обязательств государств. Наиболее широко используемым и общепринятым в настоящее время определением является сложная формулировка, принятая на Всемирном продовольственном саммите в 1996 году:

Вставка 1. Определение продовольственной безопасности, *Всемирный продовольственный саммит, 1996*

"Продовольственная безопасность на индивидуальном, семейном, национальном, региональном и глобальном уровнях, [достигается] когда все люди, во все времена, имеют возможность физического и экономического доступа к достаточной, безопасной и питательной пище для удовлетворения их пищевых потребностей и пищевых предпочтений для ведения активного и здорового образа жизни".[3]

Широко распространенное определение указывает на следующие аспекты продовольственной безопасности:

- ***Наличие продовольствия***: Наличие достаточного количества продовольствия надлежащего качества, поставляемого за счет внутреннего производства или импорта (включая продовольственную помощь).
- ***Доступ к продовольствию***: Доступ личности к достаточным ресурсам (социальные права) для приобретения надлежащей пищи для полноценного питания. Социальные права определяются как набор всего ассортимента товаров, которым человек вправе распоряжаться, принимая во внимание правовые, политические, экономические и социальные меры сообщества, в котором он живет (включая традиционные права, такие как доступ к коллективно используемым ресурсам).

[2] ФАО.2002. Состояние продовольственной небезопасности в мире за 2001 год. Рим; Сэйдж К. «Продовольственная безопасность», в Пейдж И. и Редклифф, М., Безопасность человека и окружающая среда – международный сопоставительный анализ (Эльгар, 2002), 128, 129.
[3] ФАО.1996. Римская декларация о Всемирной продовольственной безопасности и План действий Всемирного продовольственного саммита. Всемирный продовольственный саммит 13-17 ноября 1996 года. Рим.

- ***Использование***: Использование продовольствия посредством надлежащего питания, чистая вода, санитария и здравоохранение для достижения состояния пищевого благополучия, когда все физиологические потребности удовлетворены. Это выявляет важность непродовольственных вводимых ресурсов в продовольственной безопасности.
- ***Стабильность***: Чтобы быть продовольственно безопасными, население, семья или личность должны иметь доступ к надлежащему продовольствию во все времена. Они не должны рисковать потерей доступа к продовольствию вследствие неожиданных потрясений (например, экономический или климатический кризис) или циклических событий (например, сезонная продовольственная небезопасность). Следовательно, данное понятие стабильности может относиться к обоим аспектам продовольственной безопасности - наличию продовольствия и доступу к продовольствию.

Определение, одобренное на Всемирном продовольственном саммите 1996 года, включает элементы более ранних определений, но добавляет понятия «безопасный» и «питательный», признает пищевые потребности также как и важность культурных факторов, и рассматривает активный и здоровый образ жизни в качестве более общей задачи, выходящей за рамки продовольственной безопасности. Это определение было уточнено в документе «Состояние продовольственной небезопасности за 2001 год» следующим образом:

"Продовольственная безопасность [это] такое состояние, при котором все люди, во все времена, имеют возможность физического, социального и экономического доступа к достаточной, безопасной и питательной пище для удовлетворения их пищевых потребностей и пищевых предпочтений для ведения активного и здорового образа жизни"[4].

Международное сообщество приняло эти все в большей степени откровенные заявления об общих целях и предполагаемой ответственности. Но его практический ответ сосредоточился на более узких и простых поставленных задачах, вокруг которых следует организовать общественные действия в международном и национальном масштабах. В сущности, продовольственную безопасность можно описать в качестве явления, связанного с личностью. Ее конечной целью является состояние питания отдельного члена семьи, а главной заботой является опасность того, что не достигнуто или нарушено надлежащее состояние. Последняя опасность описывает уязвимость личности в данном контексте. Полезные рабочие определения приводятся в нижеследующей вставке:

1.2 Справочная информация о Таджикистане

Таджикистан - страна, не имеющая выхода к морю, расположена на юго-востоке Центральной Азии, граничит с Кыргызстаном, Узбекистаном, Китаем и Афганистаном. Годы конфликта в 1990-х годах привели к ухудшению или разрушению большинства существующей социально-экономической инфраструктуры. Более того, страна подвержена частым стихийным бедствиям, таким как землетрясения, сели и оползни, а также паводки.

[4] ФАО.2002. Состояние продовольственной небезопасности в мире 2001 год. Рим.

Используя состояние питания населения в качестве барометра продовольственной безопасности, ежегодные Национальные исследования по питанию (НИП) обнаруживают постоянно высокий уровень недостаточности питания. Недостаточность питания является одной из самых высоких в регионе. В Таджикистане самый высокий уровень детской смертности среди государств Центральной Азии, с приблизительно 60 случаями смерти на 1 000 живорожденных,[5] вызванный по большей части проблемами, связанными с питанием, и пренатальными болезнями, полученными во время родоразрешения. Согласно Обследованию уровня жизни населения Таджикистана 2003 г., 67 процентов всех расходов семьи приходилось на продовольствие, что показывает, что продовольствие остается основной статьей расходов семьи.

Правительство Таджикистана участвовало в принятии Римской декларации о всемирной продовольственной безопасности и Плана действий Всемирного продовольственного саммита на Всемирном продовольственном саммите в 1996 году. На Всемирном продовольственном саммите (1996) Таджикистан также повторно подтвердил право каждого человека на доступ к безопасной и питательной пище, в соответствии с правом на надлежащее продовольствие и основополагающим правом каждого человека быть свободным от голода. Право на питание является юридическим понятием, выходящим за рамки политического понятия продовольственной безопасности.

Политическая структура продовольственной безопасности на национальном уровне в Таджикистане состоит из следующих основных документов:
- Стратегия снижения уровня бедности в Республике Таджикистан на 2007-2009 годы;
- Национальная стратегия развития Республики Таджикистан на период до 2015 года; и
- Проект программы продовольственной и пищевой безопасности (в процессе принятия).

Эти стратегические и политические документы прямо ссылаются на понятие продовольственной безопасности. Стратегия снижения уровня бедности и Национальная стратегия развития содержат один раздел о продовольственной безопасности. Проект программы продовольственной и пищевой безопасности является наиболее всеобъемлющим и единственным политическим документом, касающимся исключительно продовольственной безопасности.

1.2.1 Экономика

В Таджикистане один из самых низких ВВП на душу населения среди 15 бывших советских республик. Только семь процентов земельной площади обрабатывается; хлопок является наиболее важной сельскохозяйственной культурой. Минеральные ресурсы (разнообразны, но ограничены количественно) включают серебро, золото, уран и вольфрам. Промышленные объекты включают только крупный алюминиевый завод, объекты гидроэнергетики и небольшие устаревшие фабрики, в основном легкой и пищевой промышленности. Гражданская война (1992-97) нанесла серьезный ущерб и без того слабой экономической инфраструктуре и вызвала резкий спад промышленного и сельскохозяйственного производства. В то время как Таджикистан переживает стабильный экономический рост с 1997 года, почти две трети населения продолжает жить в крайней нищете. Экономический рост достиг 10.6 процента в 2004 году, но упал

[5] ЮНИСЕФ, Отдел народонаселения Организации Объединенных Наций и Статистический отдел Организации Объединенных Наций, апрель 2007 года.

до 8 процентов в 2005 году, 7 процентов в 2006 году и 7.2 процента в 2007 году. Экономическое положение Таджикистана остается шатким вследствие неравномерной реализации структурных реформ, слабого управления, широко распространенной безработицы и бремени внешнего долга.[6]

Несмотря на решительный подъем экономики, 64 процента[7] населения остается за чертой бедности. Маловероятно, чтобы Таджикистан достиг плановых показателей Целей развития тысячелетия (ЦРТ) к 2015 году. Правительство Таджикистана опубликовало Национальную стратегию развития Республики Таджикистан на 2006 - 2015 годы, в попытке реализовать вид экономических реформ, которые предусматривают устойчивый высокий экономический рост и снижение бедности. Была также надежда на то, что новая стратегия рационализирует реформаторские усилия и избегнет дублирования и непоследовательности, отличавших ранние стратегические программы.

Однако, несмотря на заявленную в Национальной стратегии развития приверженность приватизации и реформам, значительная часть экономики все еще контролируется правительством, располагающим ограниченными ресурсами. В ряде случаев политические и правовые реформы отстают от структурного перехода, создавая внешне непреодолимые антистимулы для инициатив частного сектора и для роста. В других случаях оппортунизм и неэффективная реализация реформ срывают выполнение правовых и политических задач. Все эти факторы способствуют или обостряют существующую уязвимость населения и продовольственную небезопасность.[8]

Официально уровень безработицы в Таджикистане составляет примерно двенадцать процентов,[9] но в действительности уровень безработицы в национальном масштабе может доходить до 40 процентов, а в некоторых районах даже до 60 процентов. Правительственная статистика показывает, что средняя месячная заработная плата составляет 27 долларов США.[10] Многие образованные таджики искали работу за границей вследствие больших возможностей трудоустройства и более высоких зарплат. Оценки численности трудовых мигрантов, работающих за пределами Таджикистана (в основном в России) в любой момент времени варьируются от 500 000 до одного миллиона человек. Трудовая миграция приводит к нехватке рабочей силы в разных частях страны.

1.2.2 Сельское хозяйство

Таджикистан – преимущественно сельскохозяйственная страна, почти 70 процентов населения которой проживает в сельской местности, а 60 процентов трудовых ресурсов заняты в сельскохозяйственном секторе, особенно в выращивании и производстве

---

[6] Информация этого параграфа взята из Всемирной книги фактов ЦРУ (последняя консультация 30 января 2008 года). Доступна на https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ti.html

[7] Оценка 2003 года (см. Документ Стратегия снижения бедности в Республике Таджикистан на 2007-2009 годы, Душанбе 2006, стр. 17).

[8] Обзор продовольственной помощи Таджикистану за 2005 год, стр. 6.

[9] оценка за 2004 год (Источник: Всемирная книга фактов ЦРУ (последняя консультация 30 января 2008 года).

[10] Заявление об оценке инвестиционного климата – Таджикистан, доступно на http://www.state.gov/e/eeb/ifd/2006/62038.htm (последняя консультация январь 2008 года).

хлопка.[11] Сельскохозяйственный сектор составляет примерно 20 процентов ВВП. В Советском Союзе большая часть сельского хозяйства стран Центральной Азии, включая Таджикистан, была отведена под монокультуру хлопка (то есть, производства одного вида сельскохозяйственной культуры). До обретения независимости среднегодовое производство хлопка-сырца составляло более 800,000 метрических тонн. В 1999 году, наоборот, производство хлопка-сырца составило всего лишь 316,000 метрических тонн.

Правительство продолжает устанавливать квоты на посев хлопка, например, 70 процентов данной площади должны быть засеяны хлопком. Неудивительно, что в 2003 году хлопок занимал приблизительно 30 процентов засеянных площадей и обеспечил 30 процентов экспортных и налоговых поступлений. Это вторая наиболее значимая статья экспорта после алюминия.

В 1991 году был издан Закон № 6, положивший начало приватизации государственной собственности, включая землю, оборудование и другие активы. Начиная с 1992 года, землю можно сдавать в аренду и многочисленные производственные бригады начали заключать краткосрочные (до 5 лет) договоры аренды земли с руководителями колхозов или хукуматов (то есть районной администрацией). В 1995 году правительство, через хукуматы, предоставило 50 000 гектаров земли уязвимым домохозяйствам для дополнительной обработки. Эти земли обычно называют президентской землей. Новое законодательство в 1996 году учредило дехканские хозяйства (то есть земли с индивидуальным правом узуфрукта), допуская передачу колхозных земель работникам производственных бригад. Обычно бригады ведут переговоры о передачи земли коллективно, но обрабатывают землю индивидуально.[12] В то время как эти изменения предоставили хорошие новые возможности бедным домохозяйствам, некоторые серьезные инфраструктурные ограничения воспрепятствовали их реализации. Многие колхозные хозяйства накопили значительные долги, которые в настоящее время передаются новому «владельцу».

1.2.3 Организационная структура

Исполнительная власть на местном уровне реализуется представителем Президента, то есть председателем области, города или района (статья 78 Конституции). Местные власти состоят из представительных и исполнительных органов, в задачи которых входит применение закона.

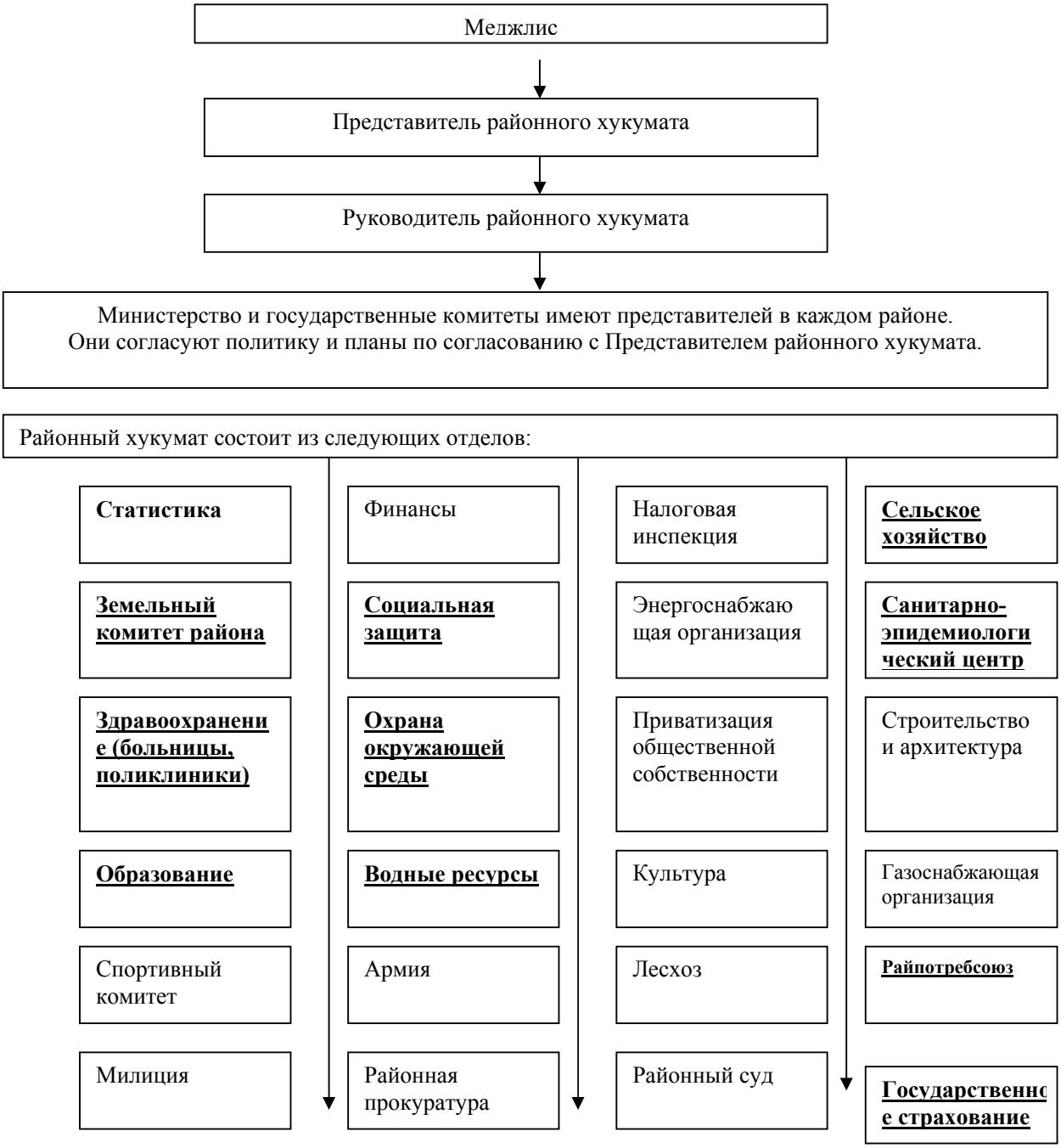
В Таджикистане имеются четыре уровня управления: национальный,[13] область, район, джамоат и кишлак. Конституция 1994 года определяет административные обязанности территориальных административных единиц и их взаимоотношения с центральным правительством. На каждом уровне имеется исполнительный орган (хукумат) и совещательный орган (маджлиси). Имеются органы управления (хукуматы) областного/городского и районного уровня, также как и сельская администрация (джамоат).

---

[11] Государственный комитет статистики Республики Таджикистан, 2004 год.
[12] Обзор продовольственной помощи Таджикистану за 2005 год, стр. 4, доступно на http://www.untj/org/files/reports/Tajikistan_Review2003_with%20DEC.pdf
[13] См. Приложение 2, содержащее обзор структуры государственных органов на национальном уровне.

Страна поделена на пять основных административных единиц. Региональные и местные административные единицы неоднократно изменялись с 1992 года. Следующие таблицы объясняют структуру управления на местном и центральном уровнях.

Схема 1: Государственная структура местного самоуправления Таджикистана (органы управления с полномочиями в области продовольственной безопасности выделены жирным шрифтом)



2. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СТРУКТУРА

В настоящее время учреждения, которые играют, или должны играть, роль в продовольственной безопасности в Таджикистане, довольно многочисленны и выполняют различные функции, от предоставления услуг до планирования, разработки политики и реализации программ/проектов. Учреждения, работающие на

национальном уровне, в основном уполномочены выполнять регуляторные или политические функции, в то время как функции реализации в основном делегированы на другие правительственные уровни, в особенности местному самоуправлению. Пять учреждений имеют особое значение для продовольственной безопасности в Таджикистане. Это Министерство экономического развития и торговли с Рабочей группой по продовольственной безопасности (ПБ РГ), Министерство сельского хозяйства и охраны природы, Министерство здравоохранения с Центром питания Минздрава, Министерство финансов и Министерство труда и социальной защиты.

2.1 Национальная организационная структура

Следующий раздел представляет подробное описание различных учреждений, которые играют, или должны играть, роль в продовольственной безопасности.

Министерство экономического развития и торговли учредило ПБ РГ, состоящую из представителей различных министерств и ведомств, Академии сельскохозяйственных наук и Центра стратегических исследований. Членами являются сотрудники среднего звена, не являющиеся штатными аналитиками, оформленными на полную ставку. Председателем ПБ РГ является министр экономического развития и торговли. В ее задачи входит координация и мониторинг программы продовольственной безопасности. ПБ РГ уполномочена привлекать ресурсы всех правительственных учреждений и взаимодействовать с исполнительной властью в лице президентской администрации. Теоретически это должно облегчить взаимодействие по проблемам продовольственной безопасности внутри правительства, обеспечивая возможность значительно снизить административную раздробленность, препятствовавшую предыдущим попыткам улучшить продовольственную безопасность страны.

ПБ РГ создана в соответствии с Указанием Правительства от 9 ноября 2006 года *(31273/60746. 12-3)*. Положение о ПБ РГ утверждено 19 декабря 2006 года первым заместителем Премьер-министра Республики Таджикистан, согласно которому в состав членов ПБ РГ входят представители следующих ведомств[14] :

1. Министерство финансов
2. Министерство экономического развития и торговли
3. Министерство труда и социальной защиты
4. Министерство здравоохранения
5. Министерство образования
6. Министерство сельского хозяйства и охраны природы
7. Министерство мелиорации и водных ресурсов
8. Государственный комитет по статистике
9. Агентство по землеустройству, геодезии и картографии
10. Центр стратегических исследований
11. Институт экономических исследований /Академия сельскохозяйственных наук.

Основными функциями ПБ РГ являются:

- Сбор и координация всех документов и информации, связанных с продовольственной безопасностью;

[14] Пожалуйста, смотрите Приложение 1, содержащее подробный список членов ПБ РГ.

- Подготовка и разработка правовых документов/законодательства, относящихся к продовольственной безопасности;
- Разработка программы продовольственной безопасности;
- Разработка механизмов мониторинга и базовых индикаторов продовольственной безопасности;
- Мониторинг программы продовольственной безопасности.

ПБ РГ одобрила Программу продовольственной безопасности 17 июля 2007 года, которая еще должна быть окончательно утверждена правительством. Основной целью Программы продовольственной безопасности является определение социально применимых, экономически эффективных, а также финансово и технически реализуемых мер для достижения продовольственной безопасности.[15]

Согласно Положения о **Министерстве сельского хозяйства и охраны природы (МСХОП)**, утвержденного *Постановлением Правительства № 199 от 5 мая 2004 года*,[16] МСХОП является исполнительным органом власти в составе правительства, отвечающим за «организацию развития и реализацию единой национальной политики в области сельского хозяйства и пищевой промышленности». Президент Таджикистана подписал *Указ № 9 от 30 ноября 2006 года, направленный на* реорганизацию правительственных структур.[17] Согласно *Указу Президента № 143 «О совершенствовании структуры центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан от 20 января 2007 года,* многие функции были перераспределены между различными министерствами, правительственными комитетами и агентствами.

Государственный комитет охраны окружающей среды и лесного хозяйства, объединившись с Министерством сельского хозяйства, образовали новое Министерство сельского хозяйства и охраны природы. В то же время полномочия бывшего Министерства сельского хозяйства в области технологии производства пищевых продуктов были переданы Министерству экономического развития и торговли. Таким образом, МСХОП больше не выполняет каких-либо функций в сфере производства продовольствия. В прошлом у Министерства было меньше полномочий и ответственности в агропродовольственном секторе, чем у аналогичных министерств стран, входящих в ОЭСР. Однако, в сущности, не ожидается, что слияние коренным образом повлияет на деятельность МСХОП.[18]

Согласно *Постановления Правительства № 199* МСХОП выполняет следующие функции, относящиеся к сфере продовольственной безопасности,: 1) подготовка проектов стандартов, положений, инструкций и рекомендаций; 2) анализ статистических данных агропромышленного производства; 3) проведение единой государственной сельскохозяйственной политики, включая хлопководство, животноводство и другие области сельского хозяйства и переработки; 4) разработка мер, благоприятствующих продовольственной безопасности в стране; 5) разработка мер, благоприятствующих продовольственной безопасности в стране посредством

[15] Программа продовольственной безопасности, II.
[16] Однако это постановление было изменено Постановлением №263 от 3 июня 2005 года.
[17] Указ Президента Республики Таджикистан №9 от 30 ноября 2006 года «О совершенствовании структуры центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан».
[18] Фон Атта, Д. 2007 год. Функциональный обзор Министерства сельского хозяйства Республики Таджикистан, 17 января 2007 года), стр. 1.

координации сельскохозяйственного производства в стране; 6) устранение препятствий для создания и деятельности дехканских хозяйств; 7) проведение лабораторных исследований произведенной продукции; и 8) организация проведения ветеринарных инспекций и координация деятельности по переработке семян.

Проект Программы продовольственной безопасности направлен на реформирование подхода и функций МСХОП следующим образом:

Реформа системы управления в сельскохозяйственном секторе: *«Необходимо пересмотреть и перестроить существующую систему в сельскохозяйственном секторе. Необходимо реформировать Министерство сельского хозяйства и охраны природы (МСХОП). Целью реформы является преобразование прежней системы управления, применявшейся МСХОП, в рыночно ориентированную структуру. Основной задачей МСХОП должны быть разработка и действенная реализация сельскохозяйственной политики. Необходимо перераспределить функции, которые также может выполнять частный сектор. Это требует следующих необходимых мер:*

- *Провести полную оценку и анализ юридических актов, регулирующих функции МСХОП;*
- *Перестроить МСХОП путем слияния и переопределения функций заинтересованных агентств и ведомств;*
- *Укрепить штат профессиональных сотрудников посредством укрепления потенциала, обучения персонала, и обеспечить значительный приток лиц с надлежащим знанием рыночной экономики;*
- *Разработать программу для устойчивого развития сельскохозяйственного сектора;*
- *Создать условия для того, чтобы избежать чрезвычайных ситуаций путем установки систем раннего предупреждения и проведения профилактических мероприятий».*

ПБ РГ включает также представителя **Научно-исследовательского института экономики и сельского хозяйства Академии сельскохозяйственных наук**[19] при МСХОП. Этот институт учрежден *Постановлением Правительства № 353* и продолжил свою работу на основании *Указа Президента № 597 от 21 мая 1998 года*. Представитель института разрабатывает для ПБ РГ рекомендации для сельскохозяйственного сектора.

Полномочия **Министерства мелиорации и водного хозяйства (ММВХ)** включают, среди прочих обязанностей, содействие развитию проектов устойчивого орошения и дренажа посредством взаимодействия заинтересованных участников, с целью внесения вклада в продовольственную безопасность и создание занятости. ММВХ отвечает за оросительные работы и водоснабжение, которые являются основополагающими для сельского хозяйства в Таджикистане.

Проект Программы продовольственной безопасности предлагает также пересмотреть функции и подход МСХОП в соответствии с рыночно ориентированными принципами

[19] Научно-исследовательский институт экономики и сельского хозяйства Академии сельскохозяйственных наук.

(“*Кроме МСХОП необходимо также пересмотреть роль и функции Министерства мелиорации и водного хозяйства в соответствии с вышеуказанными принципами".)*

Министерство образования выполняет функции в сфере профессионально-технического образования (*Приказ № 143 и Постановление Правительства № 594 от 28 декабря 2006 года*). В обязанности представителя Министерства образования в ПБ РГ входит предоставление информации для повышения осведомленности и уровня образования домохозяйств и семей в вопросах питания. Более того, представитель Министерства образования в ПБ РГ имеет полномочия предпринимать действия по вопросам и проблемам, связанным с пищевыми продуктами, путем повышения осведомленности о продовольственной безопасности среди домохозяйств.

Министерство финансов (Минфин) отвечает за подготовку и рассмотрение бюджета во всех сферах продовольственной безопасности. Министерство экономического развития и торговли играет незначительную роль в принятии этих бюджетных решений. Центральный бюджет продовольственной безопасности выходит из Минфина и спускается областным администрациям (хукуматам) для исполнения их финансовыми отделами.

В обязанности представителя Минфина в ПБ РГ входит предоставление информации и выдача рекомендаций по различным вопросам, таким как влияние финансовой политики на продовольственную безопасность, налоги, снижающие доходы домохозяйств, налоги, влияющие на доходы производителей и покупательную способность потребителей, государственные расходы на продовольственные субсидии, приводящие к снижению потребительских цен на продовольственные товары, государственные расходы на продовольственную помощь и защиту с целью гарантировать минимальную продовольственную помощь, государственные инвестиции в социально-экономическую сферу, влияющие на продовольственную безопасность, а также государственные расходы на образование и здравоохранение, влияющие на продовольственную безопасность.

Агентство по землеустройству, геодезии и картографии при Правительстве Республики[20] является государственным агентством, отвечающим за развитие, реализацию, мониторинг и оценку государственной политики в области землепользования и землеустройства, включая продолжающуюся земельную реформу в стране. Оно отвечает за земельную регистрацию/систему земельного кадастра. В соответствии с Указом № 9 в своей деятельности оно руководствуется положением об агентстве, Конституцией страны и Земельным кодексом, а также относящимися к данной сфере распоряжениями Президента и Правительства наряду с соответствующими международными юридическими соглашениями.

Агентство по стандартизации, метрологии, сертификации и торговой инспекции при Правительстве Республики Таджикистан (Таджикстандарт)[21] выполняет

[20] См. http://www.komzem.tj (последняя консультация январь 2008 года). В соответствии с Указом Президента Республики Таджикистан №9 от 30 ноября 2006 года «О совершенствовании структуры центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан» было создано Агентство по землеустройству, геодезии и картографии при Правительстве Республики Таджикистан, которое выполняет задачи упраздненных Государственного комитета по землеустройству и Национального космического, геодезического и картографического агентства («Точиккоинот»).

[21] См. http://standard.tj/eng/index/php?option=com_frontpage&Itemid=1 (последняя консультация январь 2008 года).

функции бывшего Агентства по стандартизации, метрологии, сертификации и торговой инспекции при Министерстве экономического развития и торговли (*Постановление № 143*). Таджикстандарт является организацией, отвечающей за разработку и поддержку стандартов внутри Таджикистана, выполняющей координирующие и контрольные функции. *Закон о сертификации продукции и услуг (№ 314 от 13 декабря 1996 года в редакции Закона № 24 от 3 мая 2002 года)* и другие нормативные правовые акты, регулирующие методику сертификации в Таджикистане. Согласно этому закону Таджикстандарт проводит обязательную сертификацию и контролирует соответствие государственным стандартам.

Таджикстандарт включает различные отделы, занимающиеся вопросами продовольственной безопасности, а именно: государственный контроль и надзор за соблюдением стандартов и требований к качеству продукции, метрологическая поддержка и аккредитация единства измерений, сертификация продукции, сертификация и проверка продукции и услуг. Деятельность Департамента государственной инспекции и надзора регулируется *законами «О стандартизации», «О единстве измерений», «О сертификации продукции и услуг», «О качестве и безопасности пищевых продуктов», «О защите прав потребителей»* и сопроводительными правительственными постановлениями и инструкциями.

Пищевые продукты и переработанная сельскохозяйственная продукция подлежат обязательной сертификации. Таджикстандарт аккредитует и осуществляет инспекцию аккредитованных лабораторий, включая органы сертификации, потребительские общества и представителей производителей.

Теоретически в Таджикистане имеется всеобъемлющая система обязательных стандартов. Однако невозможно надлежащим образом управлять сложной и требовательной системой стандартов вследствие отсутствия хорошо оборудованных лабораторий, квалифицированного персонала и действенной правоприменительной способности.

Государственный комитет статистики (Госкомстат)[22] **образован в соответствии** с *Законом о государственной статистике № 431 от 15 мая 1997 года и осуществляет свою деятельность на основании Положения, у*тверждённого Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 28 декабря 2006 года №606, обеспечивающий ему независимость от других правительственных агентств, которые обязаны предоставлять статистические данные для целей проверки, объединения и публикации. Согласно статье 4 закона, Госкомстат и его территориальные статистические подразделения собирают, контролируют, обрабатывают, анализируют, суммируют, распространяют и хранят статистическую информацию. Веб-сайт Госкомстата не содержит информацию о продовольственной безопасности в качестве отдельной темы, но включает данные и информацию, относящуюся к:

Потреблению пищевых продуктов на душу населения, 1991-2006 годы
Структуре потребительских расходов домохозяйств, 1998-2004 годы (включает конкретные данные о питании и потребленных пищевых продуктах на члена домохозяйства)
Денежным доходам и расходам населения в год, 1998-2006 годы.

[22] See http://www.stat.tj/english/home.htm (последняя консультация январь 2008 года).

Госкомстат является центральным статистическим органом страны и проводит обследование домохозяйств, демографические, сельскохозяйственные и социальные статистические исследования. В его задачи входит сбор данных о ценах на продовольствие и, на основании этой информации, разрабатывает индексы цен. Для этой цели Госкомстат осуществляет сбор и обработку данных, полученных из правительственных отчетов соответствующих министерств. Госкомстат публикует Информационный бюллетень о продовольственной безопасности и бедности, предоставляющий обновленную информацию и анализ по ряду релевантных индикаторов, связанных с наличием продовольствия, доступом к продовольствию и событиям, касающимся потребления продовольствия. Госкомстат, в сотрудничестве с Всемирной продовольственной программой, собирает данные о ценах на продовольственные товары.

Наиболее важными подразделениями Госкомстата, работающими над проблемами продовольственной безопасности, являются: отдел сельскохозяйственной статистики, народнохозяйственных балансов, финансовой статистики и регистрации цен, тарифов, индексов цен, обследования домохозяйств, а также отдел демографической статистики, занятости и социальной статистики.[23]

Согласно Постановлению Правительства от 19 декабря 2006 года, представитель данного органа в ПБ РГ отвечает за мониторинг «системы продовольственной безопасности» и индикаторов продовольственной безопасности.

При **Министерстве здравоохранения (Минздрав)**[24] имеется отдел по проблемам питания, не располагающий достаточными ресурсами.[25] Минздрав отвечает за национальную политику в области здравоохранения (но не контролирует общий бюджет здравоохранения), и непосредственно распоряжается только материально-технической базой здравоохранения. Несмотря на неполную имплементацию, согласно *Закона о здравоохранении от 1997 года и Постановления Правительства № 603 от 28 декабря 2006 года,* основными обязанностями являются развитие политики в области здравоохранения и выявление связанных с ней приоритетов; реализация национальных программ, таких как борьба с заболеваниями; координация системы здравоохранения; прямое управления государственными учреждениями, научно-исследовательскими институтами и учебными заведениями, готовящими работников системы здравоохранения, а также лицензирование и сертификация физических лиц и учреждений, оказывающих услуги в сфере здравоохранения.

Согласно *Закону о качестве и безопасности пищевых продуктов № 176 от 3 марта 2006 года, последние поправки внесены Законом № 305 от 30 июля 2007 года,* функции надзора и государственного контроля за качеством и безопасностью пищевых продуктов выполняет уполномоченный национальный орган - **Государственный центр санитарно-эпидемиологического контроля** при Минздраве. Национальная стандартизация и контроль за качеством и безопасностью пищевых продуктов осуществляется посредством разработки стандартов, санитарных правил и

[23] Для более подробной информации см. Постановление Правительства №606 от 28 декабря 2006 года.
[24] См. http://www.health.tj/ (последняя консультация январь 2008 года).
[25] Обзор продовольственной помощи Таджикистану за 2005 год, стр. 20.

гигиенических нормативов, обязательных для применения физическими и юридическими лицами.

Центр питания Минздрава учрежден Министерством здравоохранения. Исполнительные органы Центра и соответствующие региональные отделения выполняют основные задачи разработки экономической и правовой основы качества и безопасности пищевых продуктов, просвещения и информирования населения о принципах здорового питания, а также мониторинг состояния питания населения. Центр питания Минздрава координирует и реализует пищевую политику (включая разработку индикаторов, таких как процент населения, страдающего от недоедания, анемии и разрастания щитовидной железы у детей и женщин, среднесуточное потребление фруктов и овощей, сахара и жирных кислот).

Представитель Минздрава в ПБ РГ выполняет задачу распространения информации об инфекционных и устойчивых болезнях, вызванных некачественными пищевыми продуктами или недоеданием, и о различных аспектах пищевых продуктов, таких как качество питьевой воды и общая гигиена питания.

Управление по антимонопольной политике и по развитию конкуренции при Министерстве экономического развития и торговли выполняет важные функции в сфере продовольственной безопасности. Согласно статье 38 *Закона о защите прав потребителей № 1227 от 17 ноября 2004 года* оно является центральным органом исполнительной власти, ответственным за защиту прав потребителей. В Управлении имеется специальный отдел, занимающийся защитой прав потребителей и обеспечивающий соблюдение Закона о защите прав потребителей. Среди прочих функций, оно может запретить продажу продукции или услуг, подвергающих опасности потребителей, а также может потребовать их конфискацию. Оно также имеет полномочия по отзыву лицензий и наложению штрафных санкций в случае нарушения Закона о защите прав потребителей. Управление также может выступать в суде для защиты прав и законных интересов потребителей в качестве представителя или ответчика, или в качестве третьей стороны с самостоятельным иском. Управление не имеет своих представителей в ПБ РГ.

Национальная комиссия по чрезвычайным ситуациям является органом, ответственным за полное управление и координацию предотвращения стихийных бедствий и ликвидации их последствий в Таджикистане, под председательством главы правительства (Президента). Согласно *Постановлению Правительства № 323 от 3 августа 2002 года*, Председатель Комиссии имеет право распределять и использовать запасы продовольствия при чрезвычайных ситуациях. **Комитет по чрезвычайным ситуациям и гражданской обороне при Правительстве Республики Таджикистан**[26] является национальным органом, ответственным за реализацию всех законов и постановлений (включая решения, принятые Национальной комиссией), связанные со снижением опасности стихийных бедствий, их предотвращением и реагированием на чрезвычайные ситуации, включая продовольственную помощь.

Партнерство Таджикистана по предотвращению стихийных бедствий и ликвидации их последствий – Группа Быстрой Оценки и Координации при ЧС (РЕАКТ) основано в 2000 году. В задачи РЕАКТ входят усовершенствование

[26] См. http://www.khf/tj/index.php (последняя консультация январь 2008 года).

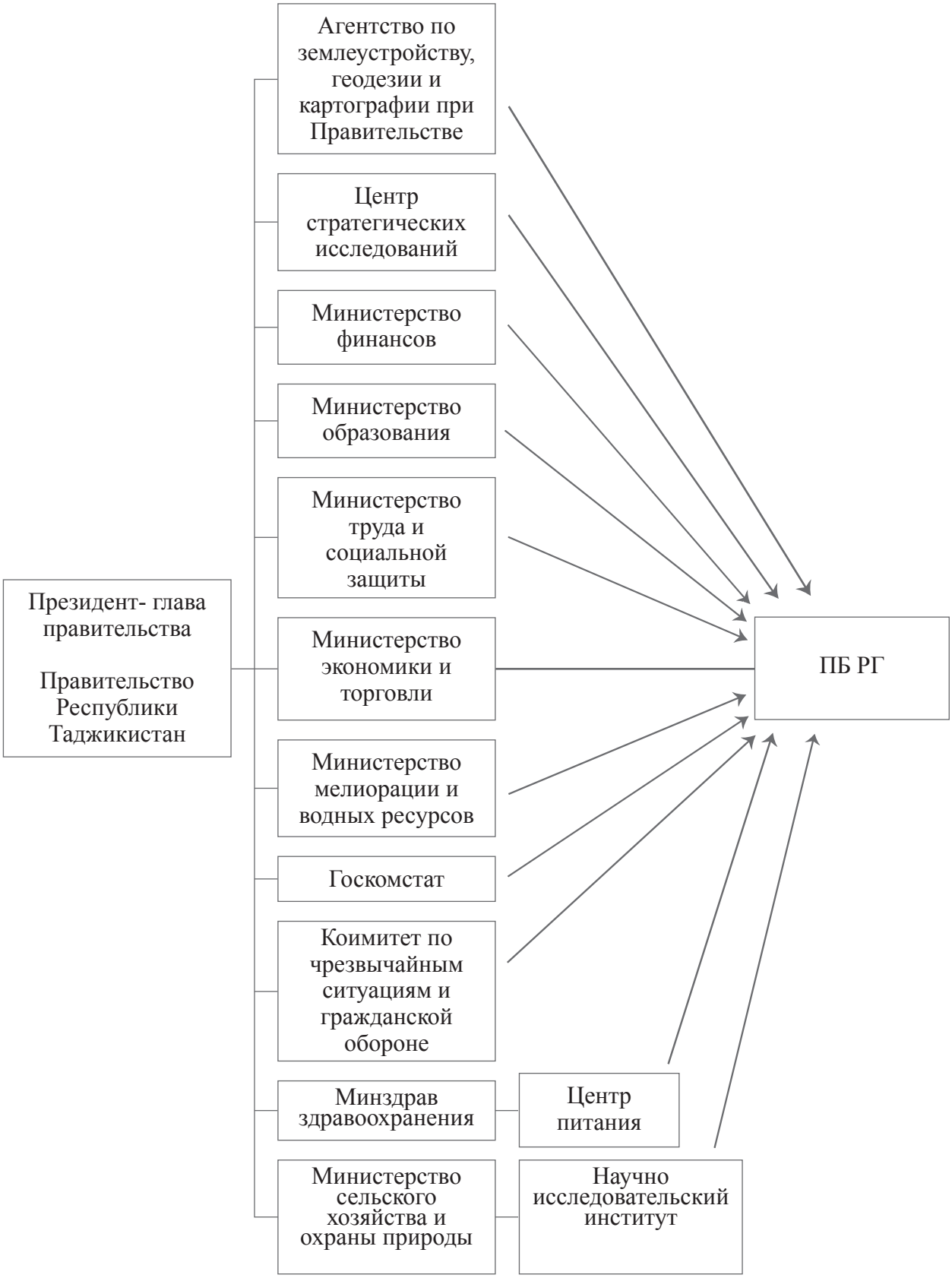
координации и обмена информацией между всеми действующими лицами в сфере предотвращения стихийных бедствий и ликвидации их последствий, также как и усиление руководства Министерства по чрезвычайным ситуациям и гражданской обороне в том, что касается деятельности по предотвращению стихийных бедствий и ликвидации их последствий. РЕАКТ поддерживает связи приблизительно с 65 партнерами, представляющими различные правительственные учреждения, международные организации и НПО. Одна из пяти секторальных групп, созданных для облегчения планирования действий в особой обстановке, задействована в сфере продовольственной помощи.

Международное сообщество также играет ключевую роль по отношению к институциональному устройству продовольственной безопасности в том, что касается гуманитарной помощи. В настоящее время имеются в наличии примерно 20 международных организаций, действующих в сфере продовольственной безопасности. Среди них выделяются Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций, Азиатский банк развития, Европейский банк реконструкции и развития, Программа развития Организации Объединенных Наций, Фонд ООН для развития в интересах женщин, Европейская Комиссия, Бюро Европейской Комиссии по гуманитарной помощи (ECHO), Всемирный банк и Всемирная продовольственная программа.

Согласно *Постановлению Правительства от 19 декабря 2006 года*, представители межправительственных и неправительственных организаций могут участвовать в заседаниях ПБ РГ. Однако, основываясь на информации, собранной в беседах с заинтересованными НПО и межправительственными организациями, в настоящее время заседания ПБ РГ проводятся без какого-либо участия кого-либо из этих представителей.

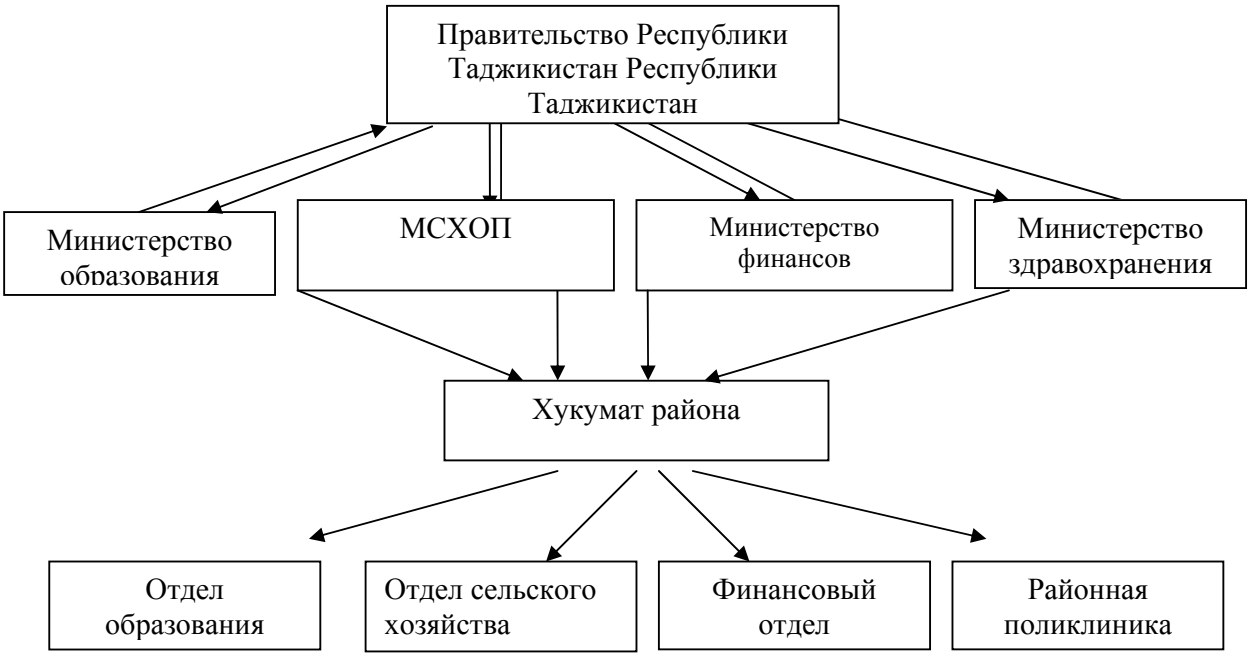
Схема 2 резюмирует институциональное устройство продовольственной безопасности в Таджикистане на национальном уровне.

Схема 2: Структура национальных государственных органов, задействованных в продовольственной безопасности



Нижеследующая схема предоставляет образец вертикальной структуры учреждений, задействованных в планировании, координации и реализации вопросов продовольственной безопасности:

Структура органов исполнительной власти Таджикистана, ответственных за продовольственную безопасность



2.2 Органы управления земельными ресурсами, вовлеченные в процесс земельной реформы

Обеспечение доступа к земле и восстановление органов управления сельским хозяйством означает обеспечение доступа к продовольствию (см. различные аспекты продовольственной безопасности в разделе 1.1.). Принимая во внимание значение сельскохозяйственного сектора для производства продовольствия и, таким образом, для аспекта продовольственной безопасности, касающегося наличия продовольствия, необходим более подробный анализ ключевых учреждений, вовлеченных в важный процесс земельной реформы, то есть перестройки сельского хозяйства в Таджикистане. Земельная реформа направлена также на обеспечение доступа к ресурсам (земля, вода, средства производства, и т.д.) и, таким образом, имеет значение для аспекта продовольственной безопасности, касающегося «доступа к продовольствию» (см. раздел 1.1. данного доклада).

Институциональная земельная реформа в Таджикистане направлена на улучшение источников средств существования в сельской местности и повышение продовольственной безопасности путем обращения к структурным барьерам на пути земельной реформы. Процесс земельной реформы начался в Таджикистане в 1992 году, с целью улучшения сельскохозяйственного производства и развития экономики сельского хозяйства. С тех пор были одобрены различные Указы Президента, с

требованием реорганизации колхозов и совхозов в дехканские хозяйства. Реорганизация привела к значительному увеличению земли, переданной дехканским хозяйствам и связанной с этим уменьшением земли, оставшейся в распоряжении колхозов и совхозов. И все же прогресс, достигнутый к настоящему времени, был довольно незначительным. Тем не менее, в ряде отраслей земельная реформа заложила хорошую основу для достижения успешных результатов.

Нижеследующие учреждения вовлечены в процесс земельной реформы в Таджикистане.

Государственная комиссия по реорганизации сельскохозяйственных предприятий учреждена *Указом Президента № 1775 от июня 2006 года*. Комиссия состоит из девяти членов, занимающих определенные посты в различных отраслях национальной экономики, министерствах и комитетах. Руководит комиссией премьер-министр страны. Основная функция комиссии состоит в обеспечении надлежащей реализации программы земельной реформы посредством реорганизации сельскохозяйственных предприятий в рамках действующего законодательства. Были созданы различные рабочие комиссии по реорганизации. Рабочие комиссии состоят из представителей местных властей, земельного комитета, общественности и тружеников реорганизуемых предприятий.

Агентство по землеустройству, геодезии и картографии при Правительстве Республики Таджикистан и его местные отделения осуществляют свою деятельность в соответствии с Положением об Агентстве по землеустройству, геодезии и картографии при Правительстве Республики Таджикистан, утверждённой постановлением Правительства Республики Таджикистан от 28 декабря 2006 года за №613. Их функции также определены в Земельном кодексе.

Национальная Ассоциации дехканских (фермерских) хозяйств является общественной структурой, учрежденной на основе добровольного объединения существующих местных ассоциаций дехканских хозяйств и сельскохозяйственных кооперативов, деятельность которых регулируется уставом. Высшим исполнительным органом Ассоциации является съезд. Основная деятельность Ассоциации направлена на создание благоприятных условий для процесса сельскохозяйственного производства, а также на защиту дехканских хозяйств.

Центр по поддержке приватизации хозяйств при Правительстве Республики Таджикистан был учрежден *Указом Президента № 216 от 16 июня 1998 года*. Центр занимается вопросами земельной регистрации, восстановлением оросительных систем и кредитованием сельскохозяйственного производства в 10 пилотных реорганизованных хозяйствах.

2.3 Заключения

Несмотря на существование ПБ РГ, в Таджикистане отсутствует последовательная система координации, мониторинга и оценки состояния продовольственной и пищевой безопасности в стране. Это вытекает из нечетко определенных полномочий (*Постановление от 19 декабря 2006 года,* возможно, слишком широко определяет полномочия и функции ПБ РГ), различиях в приоритетах членов ПБ РГ, негибкостью системы, отсутствием коммуникации между различными заинтересованными правительственными секторами и недостаточностью людских и финансовых ресурсов.[27]

ПБ РГ не хватает сотрудничества между секторами, учреждениями и действующими лицами, как общественными, так и частными. ПБ РГ не играет никакой роли в цепочке управления, принимающей управленческие и политические решения, влияющие на состояние продовольственной безопасности. В связи с этим необходимо улучшить координацию с ответственными министерствами, правительственными агентствами и учреждениями. Невозможно обеспечить продовольственную безопасность без межотраслевого сотрудничества на высоком уровне.

Для более значительного воздействия на продовольственную безопасность, представители других учреждений должны быть вовлечены в работу ПБ РГ. В состав ПБ РГ следует включить дополнительных представителей следующих секторов:

- чрезвычайные ситуации (предпочтительно из Национальной комиссии по чрезвычайным ситуациям);
- защита прав потребителей (предпочтительно из Управления по антимонопольной политике при Министерстве экономического развития и торговли)
- безопасность пищевых продуктов и контроль качества (предпочтительно из Государственного центра санитарно-эпидемического контроля).

Дополнительно рекомендуется участие представителей:

- гражданского общества;
- частного сектора; и
- межправительственных организаций

Тот факт, что ПБ РГ придана Министерству экономического развития и торговли представляет еще одну проблему вследствие конкурирующих интересов других министерств. Придание национального уполномоченного органа в области продовольственной безопасности одному отраслевому министерству лишь усугубит проблемы дробления и дублирование деятельности правительства, связанной с различными аспектами продовольственной безопасности, установления приоритетов и распределения ресурсов, равно как и реализацию подлинно холистического подхода к продовольственной безопасности. Что еще более важно, будучи приданной одному отраслевому министерству, ПБ РГ не обладает политической властью, необходимой для обеспечения активного сотрудничества со стороны правительственных органов.

[27] ЦРТ 2005 год, стр. 32.

Юридический статус учреждения, ответственного за координацию государственной деятельности в сфере продовольственной безопасности, является одним из ключевых факторов для обеспечения ее действенности. Можно принять во внимание две институциональные опции для учреждения уполномоченного органа в области продовольственной безопасности: расширить координацию с уже существующей структурой, под эгидой Министерства экономического развития и торговли, или учредить уполномоченный орган в области продовольственной безопасности на высшем правительственном уровне, в непосредственном подчинении Президента Республики Таджикистан.

Учреждение национального органа в качестве сильного координирующего органа в области продовольственной безопасности, подчиняющегося непосредственно Президенту, является наиболее целесообразным решением для достижения продовольственной безопасности в Таджикистане. Используя полномочия и функции, национальный уполномоченный орган в области продовольственной безопасности, подчиняющийся непосредственно Президенту, должен:

- тесно сотрудничать с представителями гражданского общества и учитывать их мнения при серьезном рассмотрении (ПБ РГ как любой другой правительственный орган не практикует консультирование или изучение мнений представителей сотрудников, рабочих групп и гражданского общества по таким вопросам, как, например, бюджетные и связанные с этим вопросы);
- использовать, по возможности с наиболее полной отдачей, услуг, материально-технической базы и информации (включая статистическую информацию) важных общественных и частных органов и организаций с целью предотвращения дублирования работ и затрат.

Учреждение автономного национального уполномоченного органа в области продовольственной безопасности на высшем правительственном уровне будет наиболее действенным средством обеспечения ясной видимости между министерствами и управлениями и необходимой власти для достижения действенного сотрудничества между важными государственными и негосударственными действующими лицами. Высокое иерархическое положение национального органа и его исключительная сфера деятельности облегчат систематическое рассмотрение проблем продовольственной безопасности или ее важных аспектов, при принятии решений по вопросам экономической, социальной, налогово-бюджетной, торговой и иной государственной политики. Вдобавок, это выведет продовольственную безопасность и координационную роль на более высокий уровень в политической повестке дня.

Принятие Закона о продовольственной безопасности будет наиболее подобающим правовым инструментом для учреждения уполномоченного органа в области продовольственной безопасности, основной задачей которого будет координация деятельности в сфере продовольственной безопасности заинтересованных министерств, государственных комитетов, местных правительственных органов и других заинтересованных учреждений.[28] Закон может предоставить уполномоченному органу в области продовольственной безопасности необходимый

[28] Уже имеется орган при Президенте, созданный в соответствии с законом. Например, Агентство по контролю за наркотиками было создано на основании Закона №37 от 10 мая 2002 года Закон «О наркотических средствах, психотропных веществах и прекурсорах».

статус для эффективного выполнения вышеописанных функций и полномочий. Более того, такой закон будет включать раздел определений и руководящих принципов, которые предоставят основу для всех решений, принятых на основании такого закона.

В случае затруднений с принятием закона о продовольственной безопасности, уполномоченный орган в области продовольственной безопасности мог бы также быть учрежден Указом Президента. Указ Президента мог бы также регулировать существенные вопросы продовольственной безопасности. Ряд различных органов, подчиняющихся непосредственно Президенту, как, например, Национальный совет развития, уже учреждается Указом Президента (Указ Президента *№ 355 от 19 декабря 2007года*).

Уполномоченный орган в области продовольственной безопасности может быть также учрежден в качестве органа, непосредственно подчиняющегося Правительству Республики Таджикистан, во главе которого встанет Президент (см. раздел 2.1). Такими правительственными органами являются, например, Комитет по чрезвычайным ситуациям и гражданской обороне, также как и Агентство по землеустройству, геодезии и картографии. Однако указ может иметь ограничивающее действие, поскольку он может регулировать только межсекторальные вопросы продовольственной безопасности, которые еще не регулируются законом.

3. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ СТРУКТУРЫ

В этом разделе будут рассмотрены правовая и политическая основы продовольственной безопасности и связанных секторов. Ввиду их многочисленности здесь описаны не все предметные области, воздействующие на продовольственную безопасность. Обсуждение сосредоточивается на обзоре наиболее важных областей при рассмотрении национальной юридической структуры в разрезе продовольственной безопасности. В нижеследующем анализе будут выявлены некоторые пробелы, взаимные наложения и несоответствия в законодательстве Таджикистана, имеющие значения для продовольственной безопасности.

3.1 Конституция

Конституция 1994 года[29] является Основным законом Таджикистана. Все законы и законодательные акты основываются на Конституции. Статья 39 важна для экономического доступа к продовольствию, поскольку она устанавливает, что:
«Каждому гарантируется социальное обеспечение в старости, в случаях болезни, инвалидности, утраты трудоспособности, потери кормильца и в других случаях, определяемых законом». Ниже будут обсуждаться другие статьи Конституции, регулирующие предметы, имеющие значение для продовольственной безопасности, наряду с отраслевыми положениями.

3.2 Сельскохозяйственный сектор, земля и вода

3.2.1 Сельское хозяйство

Сельское хозяйство играет ключевую роль в производстве продовольствия, что в действительности является основным источником средств к существованию для

[29] Конституция от 6 ноября 1994 года с изменениями, внесенными в 1999 и 2003 годах.

большинства населения страны. Таким образом, эффективное сельское хозяйство является ключевым фактором для обеспечения продовольственной безопасности в Таджикистане.

Таджикистан не имеет специальной национальной стратегии для сельского хозяйства и продовольственной безопасности. Однако ряд стратегий и программ частично выстраивают стратегию и политику для конкретных под отраслей сельского хозяйства и пищевой промышленности (например, Национальная стратегия развития Республики Таджикистан на период до 2015 года [30]).

МСХОП подготовило ряд товарно-специфических программ, способствующих обеспечению наличия продовольствия, которые были приняты в качестве закона (например, *Закон № 200 от 28 июля 2006 года «О зерне»*) или в качестве постановлений правительства. В настоящее время имеются четыре основные действующие программы по: *семенному картофелю; овощеводству; развитию пчеловодства; и развитию табаководства*.

3.2.2 Земельное законодательство и земельная реформа

Гарантия прав на землю (то есть землепользование) составляет одну из наиболее важных предпосылок для обеспечения продовольственной безопасности. Без равноправного доступа к земле недостаточное питание и голод будут оставаться проблемой в сельской местности Таджикистана. Статья 13 Конституции устанавливает, что земля и природные ресурсы являются исключительной собственностью государства. Гражданский кодекс также оговаривает, что земля является государственной собственностью (см. статьи 239 и 289). Конституция, однако, не ограничивает право собственности и наследования (см. статьи 12, 17 и 32). Как было отмечено выше, в 1996 году Таджикистан начал процесс реорганизации совхозов и колхозов в меньшие, независимые хозяйства.

Понимание изменений, связанных с приватизацией сельскохозяйственных земель под посевами хлопчатника, оказавших воздействие на структуру экономики сельского хозяйства, важно вследствие преобладания сельскохозяйственного сектора в экономике и его взаимосвязи с продовольственной безопасностью. В случае если земельная приватизация, особенно в хлопководческих районах, не проведена таким образом, чтобы непосредственно улучшить благосостояние фермеров, ее полезные результаты приведут к незначительному снижению продовольственной небезопасности.

Земельный кодекс (Закон № 23 от 13 декабря 1996 года с изменениями от 28 февраля 2004 года) предоставляет право пользования земельными участками физическим и юридическим лицам; пожизненное наследуемое пользование землей физическими лицами, коллективами и гражданами для организации дехканского (фермерского) хозяйства (статья 12) и право долгосрочной аренды (статья 14). Земельный кодекс также предоставляет право на получение приусадебного земельного участка в размере до 0.12 гектара на орошаемых и до 0.25 гектара на богарных землях, в целинных и горных районах до 0.15 гектара орошаемых и до 0.40 гектаров богарных земель, включая площадь, занятую под строения и дворы (статья 71). Президентские земли были распределены Указами Президента в 1995 и 1997 годах с целью увеличения

[30] Стратегия включает несколько прямых ссылок на продовольственную безопасность

приусадебных участков, приоритетным правом на получение которых пользовались семьи с низкими доходами и большие семьи. Действующий Земельный кодекс критикуют за отсутствие ясности в том, что касается обязательств местных органов власти по имплементации Земельного кодекса и передаче прав пользования. Земельный кодекс с поправками, обращающимися к данным вопросам, ожидает одобрения Парламентом.

Расширение производства в стране с низким доходом, испытывающей дефицит продовольствия, как Таджикистан, зачастую является одним из основных способов увеличения наличия продовольствия и дохода для бедных.[31] Огромное большинство не получающих достаточного питания людей не могут произвести или не могут позволить себе купить достаточного количества продовольствия. У них недостаточный доступ к средствам производства, таким как земля, надлежащие технологии и сельскохозяйственный кредит. Действенная реализация процесса земельной реформы является ключом к достижению этой цели в Таджикистане. Закон о земельной реформе, принятый в марте 1992 года, заложил основу для создания условий по переходу к рыночной экономике и предоставления доступа к земле. Земельная реформа направлена также на достижение экономической независимости граждан (включая их продовольственную безопасность), и, следовательно, улучшение благосостояния народа. Закон устанавливает принципы для реализации земельной реформы, то есть реорганизации сельскохозяйственных предприятий в новые формы организации землепользования. Однако закон не обращается к реорганизации государственных сельскохозяйственных опытных станций, производству элитных сортов семян или питомникам. Племенная продукция и научно-исследовательские учреждения также не подлежат реорганизации. Закон о земельной реформе устанавливает, что решение о перераспределении земли для реорганизации хозяйств принимается окружной администрацией.

Закон об аренде № 185 от 6 декабря 1990 года принят в начале постсоветского периода. Этот закон предусматривает развитие арендных отношений, в частности использование земельных ресурсов государственных и коллективных предприятий на основании договоров аренды. Закон включает возможность передачи арендованных и коллективных предприятий предприятиям (хозяйствам)-арендаторам путем передачи всего или части предприятия в аренду.

Наиболее широко земельная реформа в Таджикистане стала проводиться с принятием *Закона о земельной реформе* и *Закона «О дехканском (фермерском) хозяйстве» № 48 от 10 мая 2002 года, с поправками, внесенными Законом № 173 от 3 мая 2006 года*, который является главным правовым основанием для развития дехканских хозяйств в стране. Согласно этому закону, дехканское хозяйство является самостоятельным хозяйствующим субъектом, осуществляющим свою деятельность без образования юридического лица, и основанном на личном труде одного человека или членов одной семьи и других лиц, совместно производящих сельскохозяйственную продукцию, которое базируется на земельном участке и другом имуществе, принадлежащем членам дехканского хозяйства (статья 3). Дехканские хозяйства, как правило, учреждаются членами одной семьи или посредством объединения нескольких семей. Дехканские хозяйства обладают теми же правами, что и любой другой хозяйствующий субъект. Предпочтение дехканским хозяйствам отдается вследствие того, что правительству не

[31] См. выше сноску 3, Римскую декларацию и План действий, параграф 25.

позволено вмешиваться в их деятельность, за исключением незаконной деятельности. Согласно закону каждый член созданного дехканского хозяйства имеет право на получение сертификата на земельную долю, а сертификат на право землепользования выдается каждому дехканскому хозяйству.

Закон о земельной реформе и Закон о дехканском хозяйстве не охватили все вопросы земельной реформы и не обеспечили ее полной реализации. Вследствие этого было принято дополнительное вторичное законодательство для достижения справедливой земельной реформы, включая: *Указ Президента Республики Таджикистан от 25 июня 1996 года № 522 «О реорганизации сельскохозяйственных организаций и предприятий»; и Указ Президента РТ «О реализации права пользования землей» от 22 июня 1998 года, № 1021.* На основании последнего было принято *Постановление Правительства № 1232 от 9 июня 1999 года о мерах по реализации права пользования землей*. Оно установило структуру Комиссии по проведению реформы и определило дату реорганизации 160 крупных сельскохозяйственных предприятий.

Другим шагом на пути земельной реформы было принятие *Указ Президента РТ «О реорганизации сельскохозяйственных предприятий и организаций» от 2 февраля 2001 года, № 478,* который повлек за собой реорганизацию 120 хозяйств и создание 1355 дехканских ферм. *Постановление Правительства № 385 от 1 октября 2002 года о реорганизации сельскохозяйственных предприятий и организаций на период 2002-2005 годы* обеспечило реорганизацию 40 хозяйств в 2002 году, 100 хозяйств в 2003 году, 45 хозяйств в 2004 году и 40 хозяйств в 2005 году. Глава дехканского хозяйства получает сертификат на право землепользования, а члены получают сертификат на земельную долю. Это положение привело к неопределенностям в законе и отсутствию транспарентности в документе, дающем право собственности, что приводит к не гарантированности земельных прав и влечет за собой негативное воздействие на продовольственную безопасность в стране. Это особенно проблематично с учетом большого числа дехканских хозяйств в Таджикистане. По состоянию на 1 января 2007 года были реорганизованы 698 государственных и коллективных хозяйств и было создано свыше 29.880 дехканских хозяйств.[32]

Одним из вызовов земельной реформы является систематический сбор данных. Доступность точных и полных данных о землепользовании необходима для обеспечения информированного обсуждения и формирования надлежащего землепользования и политики развития сельской местности. Это затрудняет надлежащий мониторинг реформ с целью обращения к пробелам и несоответствиям посредством законодательства. Следовательно, необходим, например, новый картографический материал для использования в качестве основы для разработки других документов. Производство продовольствия и развитие сельской местности, тем более в стране со значительными слабостями в сфере продовольственной безопасности, требует надлежащей и обновленной информации, выделяющей пробелы и несоответствия политики и программ. Эти данные могут быть использованы для реформы. Координация сбора и анализа информации о положении в сфере продовольственной безопасности (включая данные о землепользовании) в стране будет одной из ключевых задач Уполномоченного органа в области продовольственной безопасности, который должен быть учрежден в соответствии с Законом о продовольственной безопасности.

[32] См. Мониторинговый отчет Земельная реформа и землепользование в Таджикистане (по состоянию на 1 января 2007 года) на http://www.takjikistan-landreform.tj/).

3.2.3 Вода

Вода имеет важное значение для продовольственной безопасности, потому что население, имеющее лучший доступ к воде, как правило, менее страдает от недостаточного питания. В Таджикистане, где население сильно зависит от местного сельского хозяйства для производства продовольствия и генерирования доходов, отсутствие воды может быть основной причиной недостаточного питания. Следовательно, обеспечение доступа к воде для производственных целей является основополагающим для обеспечения доступа к продовольствию. Хорошо разработанная и надлежащим образом реализованная политика водопользования и законодательство в этой сфере обеспечивают продовольственную безопасность страны. Статья 13 Конституции устанавливает, что вода является исключительной собственностью государства и государство гарантирует эффективное ее использование в интересах народа. Соответствующее законодательство в водном секторе включает: *Водный кодекс* в качестве основного юридического акта; *Закон об охране природы*; *Земельный кодекс*; *Закон «О дехканском (фермерском) хозяйстве»; Закон о государственной санитарной инспекции*; *Закон о плате за землю*; *Гражданский кодекс* и *Уголовный кодекс*.

Водный кодекс (Закон *№ 34 от 29 ноября 2000 года)* регулирует отношения между государством и водопользователями при различных режимах собственности. Поправки в Водный кодекс вводят платное водопользование (статья 31) и право создания ассоциаций водопользователей (статья 43). Он устанавливает право местных и иностранных юридических лиц управления водохозяйственными объектами государственной собственности (статья 10). В сельском хозяйстве Таджикистана широко используется орошение. Если состояние сооружений на оросительных системах будет в дальнейшем ухудшаться, то орошаемая площадь в стране сократится, приведя к огромному спаду первичного источника доходов значительной и бедной части населения, занятого в сельском хозяйстве. Следовательно, содействие ассоциациям водопользователей (АВП), в основные задачи которых входит эксплуатация и техническое обслуживание оросительных систем, играет важную роль в обеспечении доступа к воде. Закон об ассоциациях водопользователей регулирует организацию, деятельность и управление АВП в качестве некоммерческих организаций, занимающихся эксплуатацией и техническим обслуживанием оросительных систем, представляющих общественный интерес. Однако существующие АВП показывают, что их деятельность отличается от ожидаемой, в основном вследствие отсутствия независимости от структур местного самоуправления.

Большинство пайщиков всех категорий хозяйств занимают значительную долю орошаемых пахотных земель.[33] В настоящее время правовой основой деятельности АВП являются *Закон об ассоциациях водопользователей*, *Водный кодекс*, *Гражданский кодекс и Постановление Правительства № 281 от 25 июня 1996 года «Об утверждении положения о порядке взимания платы за услуги по подаче воды потребителям из государственных оросительных и обводнительных систем».*
и другое вторичное законодательство. Поправка, внесенная в Водный кодекс в 2000 году, улучшила производственную среду для учреждения АВП путем регулирования отношений между государственными водохозяйственными организациями,

[33] См. Мониторинговый отчет Земельная реформа и землепользование в Таджикистане (по состоянию на 1 января 2007 года) на http://www.takjikistan-landreform.tj/).

водопоставщиками и АВП. Это также обеспечило передачу прав по управлению водохозяйственными комплексами специализированным организациям (например, АВП). Вышеуказанное Постановление Правительства № 281 от 25 июня 1996 года регулирует финансовые отношения между водохозяйственными организациями и водопользователями.

3.2.4 Рекомендации

Необходимо, когда целесообразно, укрепить правовой механизм, продвигающий земельную реформу, признать право собственности и защитить его, а также консолидировать водное право и права пользователей, расширяя, таким образом, доступ бедных слоев населения и женщин к ресурсам. Подобный механизм призван также содействовать охране и устойчивому использованию земель и воды, а также извлечению дополнительной выгоды от поощрения инвестиций.[34]

Процесс земельной реформы должен быть ускоренным и необходимо пересмотреть Земельный кодекс, другие законы, имеющие отношение к земельной реформе, равно как и вторичное законодательство с целью укрепления и обеспечения гарантий землепользования и регулирования полномочий правительственных агентств и местных властей. Эти реформы принесут пользу сельскохозяйственным сообществам, которые играют ведущую роль в достижении продовольственной безопасности. Например, права землепользования, предоставленные в форме индивидуального сертификата на право землепользования, могли бы быть расширены, обеспечивая дополнительно право получения сельскохозяйственного кредита от лицензированных финансовых организаций. Правила отмены или сужения прав землепользования должны быть ужесточены с целью укрепления этих прав. Это повлечет за собой включение в закон прочно и безоговорочно общественного интереса и недискриминационных требований, равно как и установление четких и транспарентных стандартов оценки и компенсации.

3.3 Безопасность пищевых продуктов/качество и защита потребителей

Улучшение безопасности пищевых продуктов является существенным элементом улучшения продовольственной безопасности.[35] Безопасность пищевых продуктов является неотъемлемым аспектом, связанным с использованием, наличием и доступом к продовольствию. Необходимо обращаться к проблемам безопасности пищевых продуктов для улучшения продовольственной безопасности. Необходимо обращаться к проблемам безопасности пищевых продуктов для обеспечения наличия продовольствия надлежащего качества, также как и доступность продовольствия.[36] Повышение

---

[34] См. выше сноску 3, Римскую декларацию и План действий, параграф 15, цель 1.2.

[35] Унневер, Л. Дж. 2003 год. Безопасность пищевых продуктов в продовольственной безопасности и торговля продовольствием, Международный институт исследования продовольственной политики (IFPRI), Вашингтон, США.

[36] Важность безопасности пищевых продуктов для продовольственной безопасности также констатировалась в Римской декларации о Всемирной продовольственной безопасности (1996 год), среди прочего, в Цели 2.3 Плана действий Всемирного продовольственного саммита: «Обеспечить, чтобы продовольственные ресурсы были безопасными, физически и экономически доступными, надлежащими и достаточными для удовлетворения энергетических и питательных потребностей населения. ... (б) Применять меры, в соответствии с Соглашением о применении санитарных и фитосанитарных мер, и других важных международных соглашений, чтобы обеспечить качество и безопасность

безопасности пищевых продуктов является ключом к улучшению здоровья и питания, что, в итоге, является конечной целью повышения продовольственной безопасности. Улучшение наличия продовольствия не принесет пользы многим из подверженных пищевому риску без соответствующих улучшений качества питания и безопасности пищевых продуктов.[37] Однако для обращения к безопасности пищевых продуктов в этом контексте Таджикистан должен оценить инвестиции с всеобъемлющим охватом здравоохранения, питания и политики в области продовольственной системы.

Законодательство, относящееся к безопасности пищевых продуктов и защите потребителей, включает:

- *Закон Республики Таджикистан «О качестве и безопасности пищевых продуктов» от 23 апреля 2002 года, № 240 от 10 мая 2002 за №54 (с изменениями от 3 марта 2006 года, №176; от 30 июля 2007 года, №305)*
- *Закон Республики Таджикистан «О защите прав потребителей» от 9 декабря 2004 года, №72);*
- *Закон Республики Таджикистан «О стандартизации» от 14 декабря 1996 года, № 25 (с изменениями от 3 мая 2002 года, №25);*
- *Закон «О сертификации продукции и услуг» от 13 декабря 1996 года № 313;*
- *Закон «Об обеспечении санитарно-эпидемиологической безопасности населения» от 8 декабря 2003 года № 49;*
- *Постановление Правительства Республики Таджикистан от 16 марта 1999 года, № 97 «О защите потребительского рынка Республики Таджикистан от проникновения некачественных продуктов»;*
- *Постановление Правительства Республики Таджикистан от 15 августа 1994 года, № 396 «О мерах по недопущению заготовок и переработки для пищевых, кормовых целей зерна с примесью семян гелиотропа, триходесмы седой и других ядовитых сорняков»;*
- *Порядок проведения экспертизы, уничтожения или дальнейшей переработки пищевой продукции, товаров и изделий, не пригодных для потребления, утверждённый распоряжением Директора Таджикстандарта от 17 апреля 2006 года, № 56 ф/а.;*
- *Порядок «Сертификации продовольственных и других товаров, ввозимых на территорию Республики Таджикистан и вывозимых за её пределы», утверждённый постановлением Правительства Республики Таджикистан от 16 марта 1999 года, № 97; и*
- *Положение Агентства по стандартизации, метрологии, сертификации и торговой инспекции при Правительстве Республики Таджикистан, утверждённое постановлением Правительства Республики Таджикистан от 28 декабря 2006 года, № 615.*

продовольственного снабжения, особенно путем усиления нормативной и контрольной деятельности в области здоровья и безопасности людей, животных и растений;»

[37] С другой стороны, существует мнение, что безопасности пищевых продуктов уделяется слишком много внимания относительно ее важности для продовольственной безопасности и что проблема исходит от озабоченности потребителей с высокими доходами и производителей развитого мира, и в действительности не отражает наиболее труднопреодолимые проблемы безопасности пищевых продуктов в развивающихся странах (для обзора обсуждения см. Выше сноску 37).

Безопасность пищевых продуктов в Таджикистане в основном регулируется *Законом «О качестве и безопасности пищевых продуктов»* и *Законом Республики Таджикистан «О защите прав потребителей»*.

Закон «О качестве и безопасности пищевых продуктов» регулирует вопросы заготовки, производства, транспортировки, хранения, реализации пищевых продуктов, материалов и изделий, и их ингредиентов. Его целью является гарантировать наличие безопасной и полноценной пищи. Он также применим к пищевым продуктам, материалам и изделиям, включая продукты диетического, детского питания и биологически активные добавки. Закон уполномочивает правительство принять вторичное законодательство о качестве и безопасности пищевых продуктов и оговаривает требования для обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов. Закон также предусматривает ответственность за нарушение закона.

Требования к *упаковке и маркировке* продукции в Таджикистане варьируются в зависимости от вида продукта и его употребления. Информация должна содержать наименование продукта, данные о производителе, стране происхождения, дате годности и, в некоторых случаях, инструкцию по применению. Этикетки некоторых продуктов, таких как пищевые продукты и напитки, должны также содержать информацию о содержимом и составе (см. статью 18 Закона «О качестве и безопасности пищевых продуктов»).

Закон «О сертификации продукции и услуг» от 13 декабря 1996 года № 313 – один из основных законов, регулирующих процедуру сертификации в Таджикистане. Стандартизация и сертификация это два процесса единой системы, и оба направлены на обеспечение потребителей продукцией приемлемого качества и безопасности. Стандартизация устанавливает нормы, правила и характеристики продукта, процессов и услуг для использования и воспроизводства. Сертификация подтверждает соответствие продуктов, товаров, работ и услуг установленным нормам. Согласно исследованию, проведенному Всемирным банком, законодательство о сертификации содержит нечеткие определения, также как и пробелы для определенных видов сертификации. Это может привести к тому, что государственные органы разработают свою собственную стандартизацию, сертификацию и правила лицензирования, которые приведут к созданию многих подвидов продукции, подлежащих сертификации и лицензированию.[38]

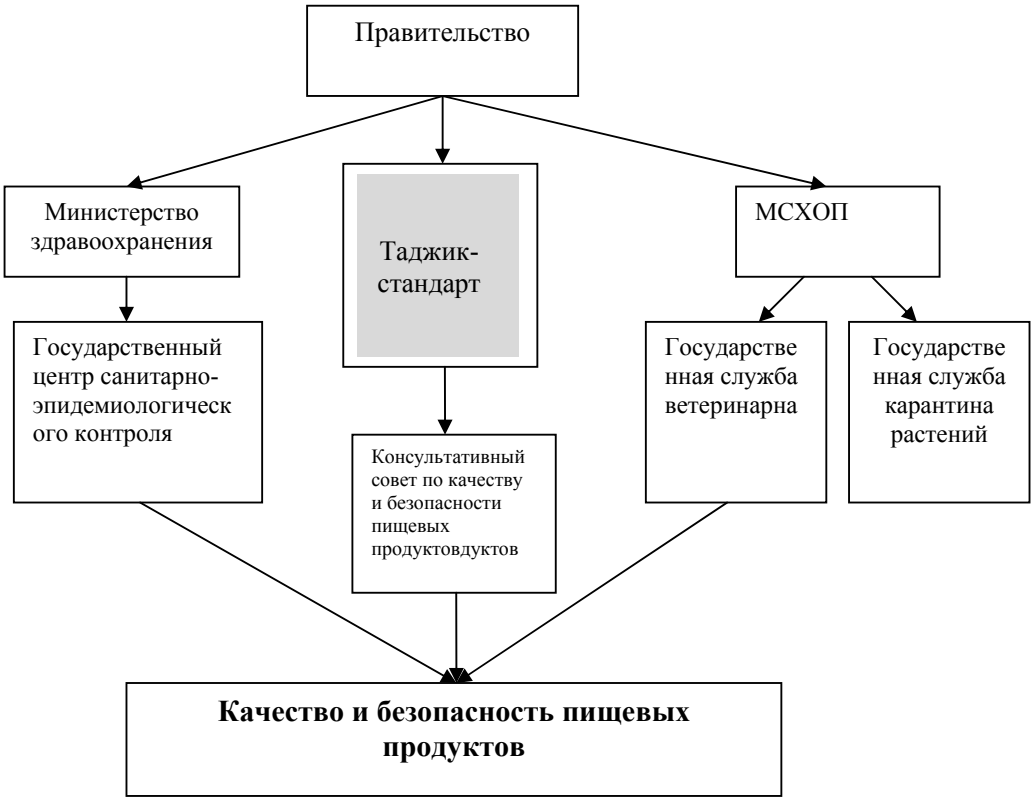
Как указывалось выше в разделе 2 государственный надзор и контроль за качеством и безопасностью пищевых продуктов осуществляется Государственным центром санитарно-эпидемиологического контроля при Минздраве. Согласно статье 13 *Закона «О качестве и безопасности пищевых продуктов»*, дополнительными ведомствами, ответственными за государственный надзор и контроль за качеством и безопасностью пищевых продуктов, являются:

- Государственная ветеринарная служба,
- Государственная служба карантина растений,
- Таджикстандарт и органы торговой инспекции.

[38] Освещение в прессе: Семинар по улучшению инвестиционного климата в Таджикистане, 29-30 июня 2005 года, доступно на http://web.worldbank.org/ (последняя консультация февраль 2008 года).

Схема 3 предоставляет обзор государственных органов, участвующих в надзоре и контроле за безопасностью пищевых продуктов (согласно статье 13 Закона «О качестве и безопасности пищевых продуктов»).

Схема 3: Государственные органы, участвующие в надзоре и контроле за качеством и безопасностью пищевых продуктов.



Вторичное законодательство устанавливает стандарты, санитарные нормы и гигиенические правила, обязательные для применения физическими и юридическими лицами. Санитарный контроль пищевых продуктов проводится аккредитованными лабораториями Государственного центра санитарно-эпидемиологического контроля, деятельность которых регулируется *Законом «Об обеспечении санитарно-эпидемиологической безопасности населения»* и *Законом «О качестве и безопасности пищевых продуктов»*. Однако Государственный центр вряд ли проводит какие-либо лабораторные анализы и тестирование импортных и отечественных пищевых продуктов вследствие внутренних организационных и финансовых трудностей. Он работает над восстановлением исследовательских и сертификационных функций. В этом отношении, кажется, что происходит совпадение функций Государственного центра и Таджикстандарта.

Как уже указывалось выше, Таджикстандарт, который аффилиирован с Министерством экономического развития и торговли, обеспечивает соответствие стандартам и предотвращает попадание на рынок запрещенных или не соответствующих стандартам пищевых продуктов. Пищевые и иные продукты тестируются в 30 аккредитованных лабораториях Таджикстандарта. Новые пищевые продукты подлежат государственной

регистрации в соответствии с *Законом «О качестве и безопасности пищевых продуктов»*.

- Международные стандарты

Приведение законодательства в соответствие с международными стандартами безопасности и качества пищевых продуктов (а именно стандарты Codex Alimentarius) все еще не завершено. Например, введение Системы управления безопасностью пищевых продуктов на основе принципов АРККТ (Анализ риска по критическим контрольным точкам)[39] считается одним из основных условий для производства безопасных пищевых продуктов и доступа на продовольственные рынки развитых стран. Введение этой системы на предприятиях пищевой промышленности Таджикистана является существенно важным. Сертификация АРККТ, при ее действенной реализации, повысит уровень контроля безопасности пищевых продуктов в Таджикистане.

- Биобезопасность

Биобезопасность относится к охране здоровья людей и окружающей среды от возможного вредного воздействия продуктов современной биотехнологии. Биотехнология широко применяется в сельском хозяйстве и производстве продовольствия и признано, что она обладает огромным потенциалом для содействия благосостоянию людей, особенно в том, что касается удовлетворения критической потребности в продовольствии.[40]

Последствия продовольственной безопасности, вытекающие из биобезопасности, связаны с потенциальной выгодой от агробиотехнологии. Например, это расширит выведение сортов растений, которые помогут решить некоторые задачи продовольственной безопасности. Другие поднятые вопросы будут иметь потенциальные социально-экономические и экологические (биоразнообразие и биобезопасность) последствия.

Карфагенский протокол о биологической безопасности регулирует трансграничное перемещение генетически модифицированных организмов в попытке свести к минимуму возможные риски для окружающей среды и здоровья людей. Таджикистан ратифицировал Карфагенский протокол 12 февраля 2004 года. *Закон «О биологической безопасности» от 1 марта 2005 года № 88* регулирует выполнение обязательств, вытекающих из протокола, внутри страны. Закон учреждает государственные органы по биобезопасности, а также устанавливает механизм принятия решений. Закон включает положения о государственном управлении биобезопасностью, о преднамеренном выпуске в окружающую среду генетически модифицированных организмов, регулирует торговлю генетически модифицированными организмами и их производными, а также импорт и экспорт генетически модифицированных организмов и их производных. Согласно Закону, все физические и юридические лица должны обращаться в Национальную комиссию по биобезопасности для получения разрешения на выпуск генетически модифицированных организмов в окружающую среду (в экспериментальных целях) или на рынок (в целях маркетинга), представив

---

[39] АРККТ был принят комиссией Codex Alimentarius в качестве международного стандарта безопасности пищевых продуктов.

[40] См. Секретариат Конвенции о биологическом разнообразии (2000 год). Карфагенский протокол о биологической безопасности к Конвенции о биологическом разнообразии: текст и приложения. Монреаль: Секретариат Конвенции о биологическом разнообразии, стр. 1.

техническую информацию и оценку риска. Национальная комиссия имеет право разрешить или запретить импорт, или запросить дополнительную информацию.

Национальный центр по биоразнообразию и биобезопасности Республики Таджикистан[41] был создан *Постановлением Правительства Республики Таджикистан № 392 от 1 сентября 2003 года.* В его полномочия входят оценка риска и управление риском, связанным с использованием и производством генетически модифицированных организмов. Национальный центр уполномочен разрабатывать и применять руководящие принципы для обеспечения биобезопасности. Он осуществляет надзор за созданием институциональных подразделений по биобезопасности в рамках заинтересованных государственных учреждений. Согласно доступной информации Национальная комиссия по биобезопасности еще не была создана.

- Права потребителей

Закон «О защите прав потребителей» оговаривает, что потребители, среди прочего, имеют право на получение информации о безопасности предлагаемых товаров и услуг, также как и по вопросам, касающимся охраны здоровья, собственности и экономических интересов (статьи 8-10). Потребители имеют право доступа к товарам и услугам приемлемой безопасности и качества (статья 6). Кроме того, потребители имеют право получать необходимую и достоверную информацию о предлагаемых товарах и услугах, обеспечивающую возможность правильного выбора, и о любых рисках, связанных с товарами и услугами (статья 9).

Закон также содержит положения об общественных объединениях потребителей. Согласно статье 42 общественные объединения потребителей обладают обширными правами, включая право участия в разработке и реализации политики в области защиты прав потребителей, координации распространения информации, организации консультаций и обучения по вопросам защиты прав потребителей, консультировать и оказывать содействие потребителям, представлять интересы потребителей в суде и в государственных инстанциях, а также сотрудничать с органами надзора, занимающимися защитой прав потребителей.

Таджикистан находится в процессе приведения в соответствие своего продовольственного законодательства и стандартов с международными нормами. Нерегулируемая демонополизация пищевой промышленности, растущий объем импортных товаров и слабый государственный контроль за производством пищевых ингредиентов и пищевых продуктов оказывают негативное воздействие на качество и безопасность пищевых продуктов и, таким образом, также и на продовольственную безопасность.

Рекомендации. Крайне срочно необходим пересмотр законодательства о качестве и безопасности пищевых продуктов, включая законы, регулирующие биологически активные пищевые добавки. Необходимо пересмотреть и укрепить правовую основу системы контроля качества пищевых продуктов. Для Таджикистана очень важно реализовать и внедрить систему контроля качества пищевых продуктов с использованием современного понятия оценки риска. Руководство по укреплению

[41] См. http://www.biodiv.tj/ (последняя консультация февраль 2008 года).

национальных систем контроля качества пищевых продуктов[42] может предоставить важную информацию о принципах и практике контроля пищевых продуктов.

Ответственность за контроль пищевых продуктов разделена между различными агентствами. Роль и ответственность этих агентств довольно различна и существует дублирование регламентирующей деятельности, раздробленность надзора и отсутствие взаимодействия. Имеются большие различия в компетентности и ресурсах между различными агентствами, а ответственность за охрану общественного может вступить в противоречие с обязательствами по облегчению торговли или развитию промышленности или отрасли.

Закон «О качестве и безопасности пищевых продуктов» и вторичное законодательство должны будут четко определить и установить сферы компетенции, функции и деятельность государственных органов в области качества и безопасности пищевых продуктов, ввести положения по обеспечению безопасности пищевых продуктов и защите потребителей в таких вопросах, помимо охраны здоровья, как фальсификация и мошенничество, предоставить механизм для введения вторичного законодательства и конкретных положений, положений о гигиене, использовании пищевых добавок и этикетировании.

Регламентирующая деятельность и правоприменение, такие как:

- инспекция, тестирование, сертификация;
- государственные стандарты и технические условия;
- оценка риска и определение надлежащего уровня защиты

должны быть открытыми и транспарентными.

В этом контексте задачей Уполномоченного органа в области продовольственной безопасности должно быть обеспечение координации вопросов безопасности пищевых продуктов с точки зрения продовольственной безопасности. По существу, орган должен сотрудничать с ответственными органами в вопросах безопасности пищевых продуктов и указать на встречающиеся проблемы с точки зрения продовольственной безопасности государственным агентствам, ответственным за регламентирующую деятельность и правоприменение. Этот орган должен обращаться к тем проблемам в своей стратегии и политике в области продовольственной безопасности.

3.4 Система социальной безопасности и социальные программы

Любое лицо (или группа) не имеющие, по причинам, находящимся вне сферы его/ее контроля, достаточных средств для самостоятельной покупки пищевых продуктов, подвергается угрозе продовольственной небезопасности. В этом случае государство должно непосредственно предоставить продовольствие или средства для его покупки. Это может быть сделано путем распределения продовольственной помощи среди заинтересованных лиц или групп, или путем предоставления им денежных пособий, финансовой помощи, продовольственных талонов или иных мер социальной помощи, которые позволят им получить доступ к продовольствию.

[42] См. Совместно ФАО/ВОЗ. 2003 год. Обеспечивая безопасность и качество пищевых продуктов: руководство для укрепления национальных систем контроля продовольствия.

Система социальной безопасности играет гораздо более широкую роль, чем временное предоставление продовольствия, путем предоставления взаимозаменяемых ресурсов, которые отдельные лица или домохозяйства могут инвестировать в производственную деятельность, производя свои собственные пищевые продукты или открыв несельскохозяйственное микропредприятие.

Хотя многие законы в Таджикистане предоставляют неденежные льготы, включая пищевые продукты, немногие из предполагаемых бенефициаров пользуются ими в полном объеме. *Закон о прожиточном минимуме* еще должен быть одобрен. Социальные льготы, такие как программа денежной компенсация на детей, также очень незначительны, а их применение недостаточно ориентировано. Хотя программа рассчитана на помощь детям из бедных семей, методология, используемая для выявления 25 процентов детей из беднейших семей, не опирается на достоверные критерии бедности, и в результате не предоставляет полезный механизм для выявления предполагаемых реципиентов.[43]

Программы гарантированного пакета льгот и оплаченных услуг были одобрены Постановлением Правительства № 279. Ключевой целью этой программы является улучшение доступа к существенным услугам, в частности, на уровне первой помощи, для уязвимых групп.[44]

Правовая и административная структура общественных фондов, в общем, ясна, но раздроблена. *Закон Республики Таджикистан «О государственном социальном страховании» от 13 декабря 1997 года № 517* и *Положение о Фонде социальной защиты населения Республики Таджикистан* определяют охват и объем страховой защиты фонда социальной защиты населения. Эти законы предоставляют финансовую поддержку работникам и лицам, обеспеченным обязательным страхованием на случай, *среди прочего*, безработицы, нетрудоспособности, беременности и потери кормильца.

Минфин играет доминирующую роль в налоговом управлении, и его роль усилилась посредством различных механизмов, включая проведение организационных изменений в министерстве. Пенсионные выплаты из фонда социальной защиты населения следуют принципу выплаты пенсий из текущих расходов и в значительной мере финансируются за счет взносов работодателей.

Согласно *Концепции социальной защиты населения РТ*, одобренной Постановлением Правительства № 783 от 29 декабря 2006 года, социальная политика в Таджикистане должна основываться на системе минимальных социальных стандартов. Система должна покоиться на двух основных опорах. Первой опорой должна быть нормативная база для содействия созданию благоприятной обстановки для обеспечения каждого гражданина достаточными экономическими ресурсами, позволяющими приобретать основные товары и услуги для себя самого/себя самой. Вторая опора включает все минимальные социальные льготы, гарантированные государством. Обе опоры требуют определения минимальных социальных стандартов, включая расчет минимальной продовольственной корзины. Согласно концепции, минимальная продовольственная корзина должна быть определена для трех различных демографических групп (дети, пенсионеры и трудоспособное население).

---

[43] Документ Стратегия снижения бедности Республики Таджикистан на 2007-2009 годы, Душанбе 2006, стр. 65
[44] ЦРТ 2005 год, стр. 91.

Продовольственное обеспечение существует в Таджикистане и ориентировано на специфические группы. Например, военнослужащие Вооруженных Сил пользуются специальными мерами социальной защиты. Их продовольственная безопасность гарантирована особым продовольственным обеспечением (см., например, *Положение «О продовольственном обеспечении военнослужащих Вооруженных Сил Республики Таджикистан», утверждённое постановлением Правительства Республики Таджикистан от 30 декабря 1998 года, № 545).*

Рекомендации. Бюджетные ограничения могут означать, что государство неспособно обеспечить каждого нуждающегося. В этом случае государству следует использовать максимум доступных ресурсов, включая внешние источники их поступления, для того чтобы, по крайней мере, обеспечить минимально необходимый уровень, необходимый для свободы от голода. Ключевым принципом, который необходимо соблюдать при разработке и реализации системы социальной безопасности, является недискриминация. Так, ориентация должна основываться на объективных критериях и социальная безопасность не должна быть дискриминационной ни в намерениях, ни в действиях. Система социальной безопасности, таким образом, может быть конкретно ориентирована на слабо защищенные слои населения, например, беременных женщин.

3.5 Сектор здравоохранения и питание

Здравоохранение прямо и косвенно влияет на продовольственную безопасность. Отсутствие достаточного потребления пищевых продуктов способствует недостаточному питанию. Такой аспект продовольственной безопасности, как потребление пищевых продуктов, связан с достаточным питанием и здравоохранением в целях достижения состояния пищевого благополучия (см. также раздел 1.1.). В этом контексте достаточное потребление пищевых продуктов относится к правильному пищеварению и усвоению питательных веществ, содержащихся в пищевых продуктах, организмом человека, и требует достаточного питания, водной гигиены, медицинского обслуживания и санитарного просвещения.[45]

Проект Национальной программы продовольственной безопасности (НППБ) предлагает принять следующие реформы для сектора здравоохранения:

- *Разработка и принятие вторичного законодательства;*
- *Разработка и принятие (адаптация) временных, рекомендованных физиологических норм потребления пищевых веществ и энергии для населения на межсекторальном уровне;*
- *Принятие медицинских и биологических нормативов и санитарных норм качества и безопасности пищевых продуктов;*
- *Разработка и утверждение программы «Профилактика и лечение недостаточного питания в Республике Таджикистан»;*

[45] См. Римскую декларацию о Всемирной продовольственной безопасности, принятую на Всемирном продовольственном саммите 1996 года. Цель 2.4 Плана действий Всемирного продовольственного саммита также обращается к важности здоровья в контексте продовольственной безопасности и призывает правительства: «Содействовать доступу для всех, особенно бедных и членов уязвимых и слабо защищенных слоев населения, к базовому образованию и услугам базового медицинского обслуживания для того, чтобы укрепить их способность к экономической самодостаточности».

- *Разработка и утверждение научно обоснованной «Стратегии обеспечения здорового питания школьников»;*
- *Разработка Плана действий на межсекторальном уровне для повышения физической активности населения;*
- *Разработка рекомендаций для витаминизации питания и дополнения рациона питания детей».*

НППБ предлагает предпринять, среди прочего, следующие меры с целью улучшения состояния питания населения в стране.

- *«Реализация программы по йодированию соли в масштабах страны, имплементация Закона о йодировании соли;*
- *Обогащение пшеничной муки местного производства витаминно-минеральными добавками для профилактики малокровия, имплементация Закона об обогащении муки;*
- *Внедрение системы мониторинга состояния питания и продовольственной безопасности населения, а также принятие программы питания в соответствии с избранными и одобренными индикаторами;*
- *Разработка Закона о минимальном социальном стандарте».*

В области питания и здравоохранения существует разнообразие законов и вторичного законодательства, относящихся к вопросам продовольственной безопасности. Центр питания был создан при Министерстве здравоохранения (см. выше). В настоящее время Центр разрабатывает *Государственную политику пищевого питания населения Таджикистана на период до 2015 года* наряду с Документом по стратегии снижения уровня бедности (ПРСП) совместно с Департаментом мониторинга и здравоохранения при администрации Президента Республики Таджикистан.[46] Действия, которые должны быть предприняты для контроля качества и безопасности пищевых продуктов в Таджикистане также внесены в структуру проекта, заявленной целью которого является укрепление здоровья и предотвращение болезней, связанных с недостаточным питанием.

3.6 Чрезвычайные ситуации

Таджикистан это страна, испытывающая хронический дефицит продовольствия, в которой только 7 процентов территории занято пахотными землями. Производство продовольствия имело убывающий тренд за последние три года, в то время как вполне вероятно, что последствия суровой засухи будут ощущаться в течение некоторого периода в будущем, влияя на продовольственную безопасность, как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе. В любой чрезвычайной ситуации наличие продовольствия является существенно важным для спасения пострадавшего населения.

Таджикистан занимает третье место в Евразии среди стран, наиболее подверженных стихийным бедствиям (после России и Афганистана). Подобная частота стихийных бедствий, наряду с низкой способностью правительства как предотвратить их, так и реагировать на них, также как и текущие трудности, переживаемые населением, вызывают наибольшую озабоченность.

[46] Решение №12.3-2/16.3-2 о разработке политики было принято 20 мая 2003 года.

Раннее вмешательство по мере возникновения чрезвычайных ситуаций необходимо во избежание дальнейших лишений и страданий населения и предотвращения бедствия. Следовательно, государство должно быть готово адекватно и своевременно отреагировать на чрезвычайную ситуацию. Внутренний потенциал страны должен быть таким, чтобы обеспечить адекватный мониторинг, оценку риска, раннее оповещение и готовность к возможным кризисам. Большинство стран в мире используют некоторые системы вмешательства, позволяя им заниматься вопросами экстренной продовольственной помощи. Часто продовольственные резервы обеспечивают первую линию обороны для того, чтобы справиться с острой нехваткой продовольствия.

При чрезвычайной ситуации способность населения производить или приобретать продовольствие или другие предметы первой необходимости значительно снизится. В то время как прямые поставки продовольствия зачастую будут главным способом обеспечения продовольственной безопасности людей, неспособных добывать средства к существованию обычным способом вследствие чрезвычайной ситуации, потребуются также и другие меры.

В Таджикистане два основных закона регулируют чрезвычайные ситуации и гражданскую оборону, а именно *Закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 2004* года и *Закон «О гражданской обороне» № 6 от 28 февраля 2004 года*, которые не обращаются непосредственно к вопросам экстренной продовольственной помощи. Поставки продовольствия и создание резервов продовольствия на случай чрезвычайных ситуаций не входят в задачи ПБ РГ (см. также раздел 2).

Основной проблемой, касающейся продовольственной безопасности и чрезвычайных ситуаций является удовлетворение насущных потребностей населения, включая продовольствие, и координация усилий национальных и местных органов власти, а также гражданского общества по удовлетворению этих насущных потребностей. Так, координация вопросов, связанных с экстренной продовольственной помощью со всеми остальными секторами, имеющими значение для продовольственной безопасности, является важным и должно получить отражение в Законе о продовольственной безопасности.

Рекомендации: Закон о продовольственной безопасности должен также включать положения об экстренной продовольственной помощи, включая поставку, заготовку и хранение чрезвычайных резервов продовольствия и продовольственной помощи. Координация экстренной продовольственной помощи также может стать частью полномочий Уполномоченного органа в области продовольственной безопасности, а решения, касающиеся координации экстренной продовольственной помощи, должны быть приняты по согласованию с органом в области продовольственной безопасности.

Больше внимания следует уделить мониторинговым информационно-аналитическим системам, направленным на оценку реальных, приоритетных потребностей пострадавших людей и принятие мер, которые позволят им восстановить способность прокормить себя своими собственными средствами, нежели предоставить им продовольствие. Подобные механизмы и процедуры должны быть обычно заложены в важное отраслевое законодательство. Во многих странах, однако, существующее законодательство недостаточно и неадекватно для обеспечения надлежащей системы для чрезвычайного реагирования с целью обеспечения продовольственной

безопасности. Закон о продовольственной безопасности может сыграть роль в обеспечении адекватного реагирования. Закон о продовольственной безопасности может обязать национальный орган, ответственный за координацию реагирования на чрезвычайную ситуацию взять на себя дополнительную ответственность за надзор и координацию распределения экстренной продовольственной помощи, поступившей в рамках международной помощи. Национальному органу по вопросам чрезвычайных ситуаций также может быть предложено отчитаться в полученной помощи (например, данные о форме полученной и распределенной помощи), по возможности перед Национальным уполномоченным органом в области продовольственной безопасности, а также регулярно публиковать наиболее важные данные.

3.7 Разное

3.7.1 Гендерный аспект как часть принципа не дискриминации

Продовольственная небезопасность для женщин является одним из наиболее вредных последствий гендерного неравенства. Она подрывает женское здоровье, ограничивает возможности получения образования и трудоустройства, и препятствует достижению гендерного равенства и расширению возможностей женщин.[47] В действительности, для обращения к проблемам продовольственной небезопасности, связанным с гендерным равенством, Римская декларация устанавливает в качестве цели необходимость достижения гендерного равенства и расширения возможностей женщин (см. Вставку 2).[48]

Вставка 2. Римская декларация о всемирной продовольственной безопасности Всемирного форума по продовольственной безопасности и План действий Всемирного продовольственного саммита 1998

16. Цель 1.3:
Обеспечить гендерное равенство и расширение возможностей женщин.
С этой целью правительства будут:
(a) Поддерживать и реализовывать обязательства, принятые на Четвертой всемирной конференции по положению женщин (Пекин, 1995 год), о том, чтобы гендерная перспектива получила отражение в политике;
(b) Содействовать полному и равноправному участию женщин в экономике, и для этой цели ввести и применять гендерно-чувствительное законодательство, предоставляющее женщинам гарантированный и равноправный доступ к производственным ресурсам, включая кредиты, землю и воду, а также контроль над ними;
(c) Гарантировать равноправный доступ женщинам в государственные учреждения;
(d) Предоставить равные гендерные возможности образования и подготовки в области производства, переработки и сбыта продовольствия;
(e) Приспособить консультационное и техническое содействие к запросам женщин-производителей и увеличить число женщин-советников и представителей;
(f) Улучшить сбор, распространение и использование гендерно-дезагрегированных данных в сельском хозяйстве, рыболовстве, лесном хозяйстве и развитии сельской местности;
(g) Сосредоточить программу научно-исследовательских работ на разделении труда и доступе к доходам и контролю над ними в масштабах домохозяйства;
(h) Собрать информацию о традиционных знаниях и навыках в сельском хозяйстве, рыболовстве, лесном хозяйстве и рациональном использовании природных ресурсов.

[47] Состояние продовольственной небезопасности 2005 год. Рим.
[48] ФАО.1996. Римская декларация о Всемирной продовольственной безопасности и План действий Всемирного продовольственного саммита. Всемирный продовольственный саммит 13-17 ноября 1996 года. Рим.

Принцип не дискриминации является одним из основополагающих элементов международного законодательства о правах человека. Оно требует, чтобы уровень защиты прав человека был объективно и справедливо одинаков для всех, независимо от пола, возраста, расовой принадлежности, цвета кожи или любых иных оснований. Кроме того, конкретно запрещая дискриминацию по любым основаниям, этот принцип требует принятия конкретных мер, направленных на устранение *фактической* дискриминации или устранение условий, вызывающих или способствующих сохранению дискриминации, а также принятие мер, способствующих равноправию. В контексте закона о продовольственной безопасности это будет означать уделение особого внимания уязвимым группам и сосредоточение на гендерном равенстве.

Законодательство является важным инструментом для социальных перемен и реформ. Конституция Таджикистана признает равенство перед законом и запрещает дискриминацию по признаку пола. Статутное право направлено на реформирование дискриминационной общепринятой практики. Усилия правительства по содействию гендерному равенству отражено в политических и законодательных усилиях, таких как: реализация Национального плана действий по повышению статуса и роли женщин на 1998-2005 годы, Основных направлений государственной политики по обеспечению равных прав и возможностей для мужчин и женщин в Республике Таджикистан на 2001-2010 годы, государственной программы «Доступ сельских женщин к земле» и принятие в 2005 году закона «О государственных гарантиях равноправия мужчин и женщин и равных возможностей их реализации». Женщины получили равный доступ к собственности и могут свободно участвовать в экономической деятельности. Таджикское законодательство предусматривает равное право наследования для женщин и мужчин и предоставляет женщинам равные права на общую собственность супругов или общую семейную собственность. Однако общее движение вперед страны в области гендерного развития остается медленным и это воздействует на продовольственную небезопасность женщин.

Постановление об учреждении ПБ РГ не включает общее положение о не дискриминации, но оговаривает, что гендерные вопросы должны быть приняты во внимание ПБ РГ. Закон о продовольственной безопасности должен учитывать этот важный аспект для придания особого значения гендерному равенству в области продовольственной безопасности в качестве руководящего принципа для имплементации Закона о продовольственной безопасности.

Рекомендация: Закон о продовольственной безопасности должен установить принцип не дискриминации с упором на гендер в качестве руководящего принципа. Все законодательство, связанное с продовольственной безопасностью, должно быть гендерно-чувствительным, предоставляя женщинам гарантированный и равноправный доступ к производственным ресурсам, включая кредиты, землю и воду, а также контроль над ними, содействуя тем самым, полному и равному участию женщин в экономике.

3.7.2 Денежное и финансовое законодательство

Налогово-бюджетная политика воздействует на продовольственную безопасность различными способами. Например, прямое налогообложение ведет к снижению доходов, косвенное налогообложение приводит к снижению фактических доходов

производителей и потребителей, зависящих от рынка (в зависимости от объема приобретенной продукции, облагаемой косвенными налогами), государственные расходы на заработную плату/оклад рабочим и служащим обеспечивают занятость и доходы, государственные затраты на продовольствие и иные субсидии приводят к снижению цен на пищевые продукты, государственные расходы на систему социального обслуживания населения, например, посредством финансовой помощи/льгот, гарантируют прожиточный минимум, государственные расходы на образование и здравоохранение могут оказать положительное воздействие на использование пищевых продуктов, а государственные инвестиции в социально-экономическую инфраструктуру могут иметь долгосрочные положительные последствия для продовольственной безопасности.

Регулирование цен является наиболее широко осуществляемой на практике сельскохозяйственной политикой в Таджикистане. Основным оправданием ограничения цен служит то, что даже беднейшие слои населения должны иметь возможность приобретать достаточное количество основных пищевых продуктов. Цены на продовольствие в Таджикистане регулируются рядом юридических актов. Одним из наиболее важных является *Постановление Правительства РТ от 29 января 2005 года, № 45 «Об утверждении сопоставимых цен на продукцию сельского хозяйства».* Постановление содержит приложение со списком сельскохозяйственных продуктов, подлежащих ценовому регулированию. Проблема, связанная с регулированием цен на сельскохозяйственную продукцию состоит в том, что низкие цены наносят ущерб сельскохозяйственным предприятиям, перерабатывающим предприятиям и торговле. Эти отрицательные последствия регулирования цен не компенсируются даже весьма значительным субсидированием, доступным в таджикском сельскохозяйственном секторе. Регулирование цен является очень сложным вопросом, и при чрезмерном использовании неэффективно. Вместо этого могут быть введены строго целенаправленные меры поддержки доходов, которые обеспечат всем людям, страдающим от недостаточного питания, доступ к продовольствию.

Основной проблемой Таджикистана, требующей решения и затрагивающей финансовый и другие сектора, является проблема долга. Долг препятствует устойчивому развитию сельскохозяйственного сектора в стране и напрямую связан с продовольственной безопасностью.[49] Для того чтобы решить проблему долга Правительство Таджикистана, при поддержке международных организаций и доноров, разработало *«Стратегию разрешения долгов хлопкосеющих хозяйств»,* которая была одобрена Президентом Республики Таджикистан 4 марта 2005 года. Согласно *Указу Президента № 1769 от 17 марта 2005* и *№ 8 от 21 июля 2006 года*, была создана Независимая комиссия по разрешению долгов хлопкосеющих хозяйств и была прия Правительственная стратегия по разрешению долгов.

3.7.3 Образование

Свой вклад в недостаточное питание вносит отсутствие надлежащего усвоения пищи, которое, в данном контексте, требует адекватного санитарного просвещения. Несоответствующее или недостаточное образование и знание по вопросам

49

употребления пищи и питания порождает плохой ассортимент собственного питания. Образование позволяет потребителям сделать выбор продуктов для оптимального здоровья и питания. С другой стороны базовое образование развивает человеческие умения и способности, и обеспечивает доступ к трудоустройству с тем, чтобы повысить доходы бедных.

Одной из причин, по которым движение к всеобщему начальному образованию запаздывает, является продолжающееся существование голода и недостаточного питания. Также как отсутствие образования обрекает людей на жизнь в бедности и голоде, так и голод и недостаточное питание лишают миллионы детей возможности получить образование.

Бедные, страдающие от продовольственной небезопасности семьи, часто не могут позволить себе платить за обучение в школе и зависят от детей, особенно девочек, в таких работах, как доставка воды. Точно так же слабое здоровье и замедленный рост, вызванные недостаточным питанием, часто препятствуют или откладывают поступление в школу.[50] Недостаточное питание в Таджикистане происходит даже когда доступ к продовольствию и здравоохранению гарантирован, вследствие плохого знания о здоровье и питании.[51] Для улучшения знания, образование в области продовольственной безопасности включает просвещение населения, в особенности детей и матерей, по вопросам здорового питания, практики кормления, гигиене, приготовлении пищи для развития питания, продовольственной безопасности и здоровья.

Ответственность за образование по аспектам продовольственной безопасности включена в различные законы и вторичное законодательство, касающееся продовольственной безопасности. Например, *Закон Республики Таджикистан «О защите прав потребителей»* предусматривает включение вопросов по основам потребительских знаний в программы общеобразовательных учреждений (статья 4). *Закон «Об обеспечении санитарно-эпидемиологической безопасности населения» № 49 от 8 декабря 2003 года* устанавливает, что просвещение и информирование по вопросам гигиены являются частью образовательной программы дошкольного, школьного образования и других общеобразовательных учреждений, высших учебных заведений, а также частью подготовки и повышения квалификации учителей (статья 34). Многие акты вторичного законодательства, определяющие ответственность и функции государственных органов, относятся также к просвещению в области продовольственной безопасности *среди прочих* аспектов безопасности продуктов. Например, в обязанности Государственной санитарно-эпидемиологической службы Таджикистана входит просвещение по вопросам гигиены населения, работников сельскохозяйственных и частных предприятий, занимающихся хранением, транспортировкой пищевых продуктов, производством продовольствия и питьевой воды (см. *Положение о государственной санитарно-эпидемиологической службе Республики Таджикистан, утвержденного постановлением Правительства Республики Таджикистан № 575 от 29 декабря 2003*).

Рекомендации: Образование по вопросам продовольственной безопасности должно координироваться ПБ РГ и, в случае создания Уполномоченного органа в области продовольственной безопасности, также и им. Координация аспектов

[50] Состояние продовольственной небезопасности, стр. 15.
[51] Проект Программы продовольственной безопасности, см. раздел 1.2.

продовольственной безопасности должно также включать образование и повышение осведомленности о самом понятии продовольственной безопасности.

Таджикистану следует использовать продовольственные субсидии для улучшения благосостояния малообеспеченного населения. Продовольствие может также быть использовано для того, чтобы дать возможность ребенку из бедной семьи пойти в школу, одновременно уменьшив голод. Программы школьного питания и продовольствие для обучающих программ сочетают образовательные возможности с продовольственными льготами. Подобные программы привлекают детей в школу и удерживают их, предлагая им горячую пищу или питательную легкую закуску. Они доказали эффективность во многих странах, поощряя поступление в школу, усиление концентрации внимания и улучшение посещаемости школы.[52] Основным положением для координации программ школьного питания, просвещения по вопросам питания, санитарии и санитарного просвещения для общественности, с уделением особого внимания детям, особенно девочкам, в сельской местности, должно быть заложено в Закон о продовольственной безопасности.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ

В Таджикистане не существует специфического закона о продовольственной безопасности, но действует широкое множество законов и вторичного законодательства, регулирующие вопросы продовольственной безопасности. Многосторонний характер продовольственной безопасности требует согласованных общенациональных действий. Существует потребность во всеобъемлющем, многосекторальном и холистическом подходе к реализации продовольственной безопасности в Таджикистане. Принятие Закона о продовольственной безопасности настоятельно рекомендуется, поскольку это даст возможность эффективно координировать все вопросы, относящиеся к продовольственной безопасности в Таджикистане.

Действует широкое множество разрозненных положений, регулирующих вопросы продовольственной безопасности. Однако, как показано в исследовании, не существует закона, предоставляющего концептуальную структуру, которая эффективно координирует эти вопросы для всеобъемлющего развития продовольственной безопасности. Таджикистан имплементирует образование, здравоохранение, доступ к воде, санитария, безопасность пищевых продуктов, и т.д. по отдельности, но сегодняшний опыт показывает, что фрагментарный подход к решению проблем продовольственной безопасности делает невозможным достижение устойчивых результатов. Закон о продовольственной безопасности определит задачи и механизмы для координации, развития и контроля над имплементацией продовольственной безопасности и, таким образом, организует различные сектора государства для реализации всеобъемлющей политики продовольственной и пищевой безопасности.

В сущности, закон является наиболее подходящим юридическим актом для принятия холистического подхода к продовольственной безопасности и регулирования всех связей продовольственной безопасности с отраслевыми сферами, которые были

[52] Например, в Бангладеш, см IFPRI. 2002 год. Программа Продовольствие во имя образования в Бангладеш: оценка ее воздействия на уровень образования и продовольственную безопасность, Дискуссионная записка 138, Международный институт исследования продовольственной политики (IFPRI), Вашингтон, США.

рассмотрены в данном докладе. Наиболее подходящей формой для Закона о продовольственной безопасности будет кодекс или закон. Часто таджикские законы принимаются в форме кодекса или закона. Согласно *Закону «О нормативных правовых актах» № 54 от 8 декабря 2003 года*, кодекс это единый и упорядоченный закон, через который регулируется в полном объеме определенная сфера, как, например, водные или трудовые отношения. Хотя законы и кодексы обычно дополняются многочисленными актами специального законодательства, они сохраняют преимущество в качестве основного закона в данной области. В случае трудностей с принятием закона о продовольственной безопасности, Уполномоченный орган в области продовольственной безопасности может быть учрежден Указом Президента.

Юридические принципы, на которых должен основываться безупречный закон о продовольственной безопасности, это участие, подотчетность, не дискриминация, транспарентность, человеческое достоинство, расширение возможностей и правопорядок. Закон о продовольственной безопасности должен создать учреждения, отвечающие за продовольственную безопасность, установить их функции и ответственность, оговорить руководящие принципы закона, которыми будут руководствоваться ответственные органы во всех своих решениях и действиях. Он также должен включать положения о формулировках, мерах по расширению продовольственной безопасности, институциональное устройство для его имплементации, обеспечивающее участие гражданского общества, а также финансовые и бюджетные планы. Основываясь на этом законе, необходимо будет принять или внести поправки в другое первичное законодательство и сопутствующее вторичное законодательство. Если такой закон будет принят, то необходимо будет привести в соответствие с ним действующее секторальное законодательство.

Конечно, закон это не единственный инструмент реализации холистического подхода к продовольственной безопасности. Политические и институциональные элементы, например, в равной степени важны. Это подразумевает включение политики и действий в более общую политику по искоренению бедности и развитию, включая, в частности, планы борьбы с бедностью в сельской местности. Необходимо также подчеркнуть необходимость обратиться к положению (сельских) женщин. Холистический подход также подразумевает необходимость принятия параллельных мер в таких секторах, как здравоохранение, орошение, санитария, образование, финансы, занятость и социальная защита.

Это требует координации между различными уровнями и секторами правительства, равно как между правительством и организациями гражданского общества, включая коммерческий сектор. Таким образом, как уже указывалось в разделе 2 данного отчета, необходимо создать уполномоченный орган в области продовольственной безопасности, непосредственно подчиняющийся Президенту.

Закон о продовольственной безопасности и специфическое законодательство каждого сектора должны будут учитывать рекомендации, изложенные в данном отчете для каждого сектора. Как только уполномоченный орган в области продовольственной безопасности будет учрежден в структуре закона, формулирующего его миссию и руководящие принципы, его задачей станет выявление существующих пробелов, взаимных наложений и несоответствий в действиях государства и обращение к ним посредством хорошо скоординированной структуры, например в рамках плановой стратегии для продовольственной и пищевой безопасности.

Приложение1: Члены ПБ РГ

(по состоянию на январь 2008 года)

Имя	Учреждение	Должность
Зайнаб Гафоровна Кенджаева	Министерство экономического развития и торговли	Начальник департамента по мониторингу и Руководитель ПБ РГ
Холмирзо Назаров	Министерство финансов	Заместитель начальника управления бюджетной политики в сфере экономики
Раджаб Раджабов	Министерство труда и социальной защиты населения	Главный специалист управление трудовых отношений
Х. С. Хайров	Министерство здравоохранения	Руководитель Республиканского центра по проблемам питания
Р. Мирзоева	Министерство образования	Главный специалист по статистике
Г. Саралиев	Министерство сельского хозяйства и охраны природы	Руководитель инвестиционного мониторинга
Хуршед Исломов	Министерство мелиорации и водных ресурсов	Заместитель начальника управление использования водных ресурсов
Саодат Сохибназарова	Центр стратегических исследований	Начальник отдела исследования проблем отраслевого развития
Барот Тураев	Государственный комитет статистики (Госкомстат)	Заместитель Председателя, начальник управления регистрации цен и бюджетных исследований
Ш. Давлатов	Агентство по землеустройству, геодезии и картографии при Правительстве Республики Таджикистан	Начальник управления по подготовке единой политики земли
Т. Назаров	Министерство сельского хозяйства и охраны природы	Начальник Управления экологического мониторинга
Джалил Пириев	Научно-исследовательский	Директор

	институт по экономике и организации сельскохозяйственного производства при Академии сельскохозяйственных наук	
Хуршед Халимович Гуломов	Исполнительный Аппарат Президента РТ	Главный специалист Отдела мониторинга ССБ Исполнительного аппарата Президента Республики Таджикистан

Приложение 2: Государственная структура

Структура
центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан

1. Органы при Президенте Республики Таджикистан: Управление государственной службы при Президенте Республики Таджикистан; Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан при Президенте Республики Таджикистан; Агентство по контролю за наркотиками при Президенте Республики Таджикистан.

2. Правительство Республики Таджикистан

3. Министерства Республики Таджикистан

Министерство юстиции Республики Таджикистан
Министерство сельского хозяйства и охраны природы Республики Таджикистан
Министерство внутренних дел Республики Таджикистан
Министерство иностранных дел Республики Таджикистан
Министерство образования Республики Таджикистан
Министерство мелиорации и водных ресурсов Республики Таджикистан
Министерство труда и социальной защиты населения Республики Таджикистан
Министерство финансов Республики Таджикистан
Министерство обороны Республики Таджикистан
Министерство транспорта и коммуникаций Республики Таджикистан
Министерство экономического развития и торговли Республики Таджикистан
Министерство здравоохранения Республики Таджикистан
Министерство культуры Республики Таджикистан
Министерство энергетики и промышленности Республики Таджикистан

4. Государственные комитеты Республики Таджикистан

Государственный комитет национальной безопасности Республики Таджикистан
Государственный комитет статистики Республики Таджикистан
Государственный комитет по инвестициям и управлению государственным имуществом Республики Таджикистан

5. Органы при Правительстве Республики Таджикистан

Налоговый комитет при Правительстве Республики Таджикистан
Комитет по делам женщин и семьи при Правительстве Республики Таджикистан
Комитет по делам молодежи, спорту и туризму при Правительстве Республики Таджикистан
Комитет по телевидению и радио при Правительстве Республики Таджикистан
Комитет по чрезвычайным ситуациям и гражданской обороне при Правительстве Республики Таджикистан

Таможенная служба при Правительстве Республики Таджикистан
Агентство по землеустройству, геодезии и картографии при Правительстве Республики

Таджикистан
Агентство по строительству и архитектуре при Правительстве Республики Таджикистан
Агентство по стандартизации, метрологии, сертификации и торговой инспекции при Правительстве Республики Таджикистан
Главное архивное управление при Правительстве Республики Таджикистан
Главное управление геологии при Правительстве Республики Таджикистан
Главное управление по государственному надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору при Правительстве Республики Таджикистан
Главное управление по защите государственных секретов при Правительстве Республики Таджикистан

6. Другие центральные органы исполнительной власти Республики Таджикистан

Совет безопасности Республики Таджикистан
Совет юстиции Республики Таджикистан

Приложение 3: Список проанализированных законодательных актов

(Язык оригинала: русский)

Закон Республики Таджикистан «О качестве и безопасности пищевых продуктов» от 23 апреля 2002 года, № 240 (с изменениями от 3 марта 2006 года, №176; от 30 июля 2007 года, №305)

Постановление Правительства Республики Таджикистан от 16 марта 1999 года, №97 «О защите потребительского рынка Республики Таджикистан от проникновения некачественных продуктов»

Постановление Правительства Республики Таджикистан от 15 августа 1994 года, №396 «О мерах по недопущению заготовок и переработки для пищевых, кормовых целей зерна с примесью семян гелиотропа, триходесмы седой и других ядовитых сорняков»

Порядок проведения экспертизы, уничтожения или дальнейшей переработки пищевой продукции, товаров и изделий, не пригодных для потребления, утверждённый распоряжением Директора Таджикстандарта от 17 апреля 2006 года, №56 ф/а.

Положение «О продовольственном обеспечении военнослужащих Вооруженных Сил Республики Таджикистан», утверждённое постановлением Правительства Республики Таджикистан от 30 декабря 1998 года, №545

Порядок «Сертификации продовольственных и других товаров, ввозимых на территорию Республики Таджикистан и вывозимых за её пределы», утверждённый постановлением Правительства Республики Таджикистан от 16 марта 1999 года, №97

Положение Агентства по стандартизации, метрологии, сертификации и торговой инспекции при Правительстве Республики Таджикистан, утверждённое постановлением Правительства Республики Таджикистан от 28 декабря 2006 года, №615

Закон Республики Таджикистан «О защите прав потребителей» от 15 мая 1997 года № 438 (с изменениями от 9 декабря 2004 года №72)

Закон Республики Таджикистан «О стандартизации» от 14 декабря 1996 года, №25 (с изменениями от 3 мая 2002 года, №25)

Постановление Правительства Республики Таджикистан от 16 марта 1999 года, №97 «О защите потребительского рынка Республики Таджикистан от проникновения некачественных продуктов»

Закон Республики Таджикистан «О зерне» от 28 июля 2006 года, №200

Закон Республики Таджикистан «О карантине растений» от 12 мая 2001 года, №25

Закон Республики Таджикистан «О семеноводстве» от 2 декабря 2002 года, №70 (с изменениями от 26 декабря 2005 года, №121; от 13 июня 2007 года, №283)

Закон Республики Таджикистан «Об охране и использовании животного мира» от 20 июля 1994 года, №989 (с изменениями от 1 февраля 1996 года, №223; от 12 декабря 1997 года, №498)

Закон Республики Таджикистан «О племенном деле» от 20 июля 1994 года, №986 (с изменениями от 1 февраля 1996 года, №223; от 28 февраля 2004 года, №20)

Положение «О государственной племенной службе», утверждённое постановлением Правительства Республики Таджикистан от 2 мая 2007 года, №247

Постановление Правительства Республики Таджикистан от 1 июня 2007 года, №314 «О зонах и специальных семеноводческих хозяйствах по производству семян сельскохозяйственных культур»

Положение «О Министерстве сельского хозяйства и охраны природы Республики Таджикистан», утверждённое постановлением Правительства Республики Таджикистан от 28 декабря 2006 года, №591(с изменениями от 3 апреля 2007 года, №185)

Постановление Правительства РТ от 17 мая 1993 года, №226 «О мерах по восстановлению и развитию животноводства в Республике Таджикистан»

Постановление Правительства РТ от 29 января 2005 года, №45 «Об утверждении сопоставимых цен на продукцию сельского хозяйства»

Порядок «Оценки воздействия на окружающую среду», утверждённый постановлением Правительства Республики Таджикистан от 3 октября 2006 года, №464

Программа развития отрасли птицеводства в Республике Таджикистан на 2007-2015 годы, утверждённая постановлением Правительства Республики Таджикистан от 3 октября 2006 года, №451

Программа развития отрасли переработки сельскохозяйственной продукции Республики Таджикистан на 2007-2015 годы, утверждённая постановлением Правительства Республики Таджикистан от 2 декабря 2006 года, №516

Положение «О порядке формирования и применения свободных цен и тарифов», утверждённое постановлением Правительства Республики Таджикистан от 4 мая 1995 года, №310

Положение «О порядке осуществления приграничной торговли в Республике Таджикистан», утверждённое постановлением Правительства Республики Таджикистан от 2 октября 2002 года, №397.

Закон Республики Таджикистан «О государственном социальном страховании» от 13 декабря 1997 года № 517 (с изменениями от 01.08.2003г.N35, от 9.04.2006 г. №187, от 5.03.2007г.№244, от 30.07.2007г.№332)

Закон Республики Таджикистан «О содействии занятости населения» от I августа 2003 года № 44 (с изменениями от 28.12.2005г.№137, от 30.07.2007г.№325)

Положение о Министерстве труда и социальной защиты населения Республики Таджикистан, утверждённое постановлением Правительства Республики Таджикистан от 28 декабря 2006г № 600

Положение «О Государственной службе по надзору в сфере труда, занятости и социальной защиты населения», утверждённое постановлением Правительства Республики Таджикистан от 3 марта 2007 года № 104

Концепция социальной защиты населения Республики Таджикистан, утверждённая Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 29 декабря 2006 года №783

Положение «О Государственном агентстве социальной защиты, занятости населения и миграции», утверждённое постановлением Правительства Республики Таджикистан от 3 марта 2007 года № 102.

Закон Республики Таджикистан от 15 мая 1997 года № 419 "Об охране здоровья населения" (с изменениями от 22 апреля 2003 года, №19, от 28 февраля 2004 года, №13, от 28 декабря 2005 года, № 138)

Постановление Правительства Республики Таджикистан «О Национальном плане по профилактике и борьбе с птичьим гриппом в Республике Таджикистан на 2006-2010 годы» от 4 июля 2006 года № 300

Постановление Правительства Республики Таджикистан от 29 августа 2003 года №82 «Об утверждении Устава Ггосударственного центра экспертизы, сертификации фармацевтической продукции, медицинской техники, изделий медицинского и санитарно-гигиенического назначения, продуктов лечебно-профилактического питания, пищевых добавок и косметики»

Постановление Правительства Республики Таджикистан от 3 марта 2006 года №107 «Об утверждении Ппрограммы развития здоровья молодежи в Республике Таджикистан на 2006-2010 годы»

Постановление Правительства Республики Таджикистан от 3 апреля 2006 года №123 «Об утверждении Программы борьбы с сахарным диабетом в Республике Таджикистан на 2006-2010 годы»

Закон Республики Таджикистан "Об образовании" от 17 мая 2004 года, № 34 (с изменениями от 28.12.2005г.№143, от 22.12.2006г.№222)

Типовое положение об общеобразовательном учреждении Республики Таджикистан, утвержденное постановлением Правительства Республики Таджикистан от 3 апреля 2007 года, № 171

Положение о дошкольном учреждении, утвержденное постановлением Правительства Республики Таджикистан от 12 октября 1995 года, № 627

Типовое положение учреждений дополнительного образования Республики Таджикистан, утвержденное постановлением Правительства Республики Таджикистан от 30 июня 2007 года №348

Типовое положение об образовательных учреждениях типа школа-интернат в Республике Таджикистан, утвержденное постановлением Правительства Республики Таджикистан от 30 июня 2007 года №347

Государственная система образования в области прав человека в Республике Таджикистан, утвержденная постановлением Правительства Республики Таджикистан от 12 июня 2001 года № 272

Закон Республики Таджикистан «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» от 15 июля 2004 года, №56 (с изменениями от 30 июля 2007 года, №327)

Земельный кодекс РТ от 13 декабря 1996 года № 326

Закон РТ «О дехканском (фермерском) хозяйстве» от 10 мая 2002 года №48

Закон РТ «О землеустройстве» от 12 мая 2001 года №20

Закон РТ «Об оценке земли» от 12 мая 2001 года №18

Закон РТ «О земельной реформе» от 5 марта 1992 года №594

Закон РТ «О потребительской кооперации» от 13 марта 1992 года №583

Закон РТ «О личном подсобном хозяйстве» от 8 декабря 2003 года №47

Указ Президента РТ «О выделении 50 тыс. гектаров земли для личного подсобного хозяйства граждан» от 9 октября 1995 года, №342

Указ Президента РТ «О реорганизации сельскохозяйственных предприятий и организаций» от 25 июня 1996 года, №522 (Изменения **У**ПРТ от 15.04.2003 г., №1054; 15.04.2004 г., №1314; *№630)*

Указ Президента РТ «О выделении 25 тыс. гектаров земли для личного подсобного хозяйства граждан» от 1 декабря 1997 года №874

Указ Президента РТ «О реализации права пользования землей» от 22 июня 1998 года, №1021

Указ Президента РТ «О реорганизации сельскохозяйственных предприятий и организаций» от 9 июня 1999 года, №1232

Указ Президента РТ «Об охране и рациональном использовании орошаемых земель» от 25 июля 2000 года, №335

Указ Президента РТ «О реорганизации сельскохозяйственных предприятий и организаций» от 2 февраля 2001 года, №478

Указ Президента РТ «О дополнительных мерах по реорганизации и реформированию сельскохозяйственных организаций» от 30 июня 2006 года, №1775.