



ПОЛИТИКА ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В АЗЕРБАЙДЖАНЕ: ПРОВЕДЕННЫЕ РЕФОРМЫ И РЕЗУЛЬТАТЫ

**Институт
прогнозирования и
макроэкономических
исследований**

**Подготовлено
Проектом по вопросам
структурных
преобразований в
отраслях реального
сектора экономики**

Оглавление

Введение	3
Предпосылки земельных реформ	3
Первый этап (1995-2003 годы): масштабная приватизация земли.....	4
Цели и законодательная основа земельных реформ	4
Органы, ответственные за реализацию реформ	5
Как проводилась приватизация земли и ее распределение	7
Дополнительные меры поддержки	8
Результаты первого этапа реформ	8
Недостатки реформ	9
Второй этап (с 2004 года): повышение потенциала реформирования и совершенствование законодательства	10
Реформирование системы управления и повышение потенциала	10
Совершенствование законодательства и обеспечение прозрачности	11
Результаты второго этапа реформ	12
Текущий этап реформ: восполнение предыдущих пробелов	12

Введение

Данный обзор представляет анализ реализации земельных реформ Азербайджана в период после обретения им независимости в 1991 году. Реформирование земельных отношений осуществлялось в несколько этапов. Ключевым являлся первый этап: 1995-2003 годы. В этот период осуществлялась широкомасштабная программа приватизации государственных земель, было принято более 50 нормативно-правовых актов.

В целом за весь период реализации земельных реформ удалось достичь определенных положительных результатов. В то же время, каждому этапу были присущи различные проблемы и недостатки политики.

Опыт Азербайджана интересен тем, что имеются схожие с Узбекистаном условия, схожие проблемы экономического и институционального характера. Кроме того, процесс приватизации земель в Азербайджане начал осуществляться значительно раньше, чем в Узбекистане. Это дает возможность извлечь определенные уроки из этого опыта.

Предпосылки земельных реформ

После обретения независимости, к моменту начала коренных преобразований земельных отношений, в **1995 году**, **ВВП** Азербайджана упал **до 36% уровня 1990 года**, **уровень инфляции** превышал **400%** в год, а **валовое сельскохозяйственное производство** уменьшилось **вдвое** по сравнению с **1991 годом**.¹

До реализации реформ вся земля, как и во всех бывших советских республиках, находилась в **государственной собственности**. Средства производства, в том числе и в аграрном секторе, также находились в собственности государства и управлялась в рамках централизованной административно-плановой системы. В рамках этой общей системы **продуктивные земли** подразделялись на **три типа**:

- a)** совхозы;
- b)** колхозы;
- c)** подсобные индивидуальные хозяйства.

Кроме того, **дома и постройки** вместе с **землей**, на которой они были расположены, также находились в **государственной собственности**. Их пользователи проживали в них на праве постоянного использования.²

¹ Аграрная реформа в постсоциалистическом пространстве. Опыт Болгарии, Молдовы, Азербайджана и Казахстана, Нора Дадвик и другие / Рабочий доклад Всемирного банка № 94, 2007.

² REG: Mainstreaming Land Acquisition and Resettlement Safeguards in the Central and West Asia Region / Technical Assistance Consultant's Report, Asian Development Bank, 2014.

Помимо этого, деятельность всех сфер экономики, в том числе и сельского хозяйства, ограничивалась **неблагоприятной деловой средой**. Бизнес в Азербайджане сталкивался с четырьмя основополагающими проблемами:

- **слабость** правовой и регулирующей систем,
- **административные барьеры** для инвестиций,
- недостатки **инфраструктурного** обеспечения;
- **коррупция**.

Еще одной проблемой, характерной для сельского хозяйства было чрезвычайно **слабое министерство сельского хозяйства**, которое должно заниматься разработкой и реализацией сельскохозяйственной политики.³

Первый этап (1995-2003 годы): масштабная приватизация земли

Цели и законодательная основа земельных реформ

Главными целями земельных реформ данного периода были:

- изменение форм собственности на землю;
- обеспечение продовольственной безопасности страны путем реформирования земельных отношений в аграрной сфере;
- повышение уровня жизни населения.

С 1992 года крупные колхозы и совхозы были ликвидированы, и весь сельскохозяйственный сектор перешел на индивидуальное производство.

Право частной собственности на землю было закреплено в Новой Конституции Азербайджанской Республики.

Примечание

В Узбекистане введение **права частной собственности** на землю и **приватизация земли** начали осуществляться только **с 2019 года**. С этого года установлен порядок, в соответствии с которым физические и юридические лица получили возможность приватизировать свои земельные участки. Однако, в Узбекистане, в отличие от Азербайджана, право частной собственности установлено только на земли **не сельскохозяйственного назначения**.

В этот период была создана **законодательная основа** реформ в виде издания **более 50** нормативно-правовых актов, направленных на регулирование земельных отношений. Среди основных следующие:

- Указ Президента Азербайджанской Республики **«О создании Государственной комиссии по аграрным реформам»** от 2 марта 1995 года;

³ Аграрная реформа в постсоциалистическом пространстве. Опыт Болгарии, Молдовы, Азербайджана и Казахстана, Нора Дадвик и другие / Рабочий доклад Всемирного банка № 94, 2007.

- Закон Азербайджанской Республики «**О земельной реформе**» от 16 июля 1996 года;
- Закон Азербайджанской Республики «**О земельном налоге**» от 24 декабря 1996 года;
- Указ Президента Азербайджанской Республики «**О применении Закона Азербайджанской Республики «О земельной реформе» № 534**» от 10 января 1997 года;
- Закон Азербайджанской Республики «**О государственном земельном кадастре, мониторинге и устройстве земель**» от 22 декабря 1998 года;
- Закон Азербайджанской Республики «**Об аренде земли**» от 12 марта 1999 года;
- Закон Азербайджанской Республики «**О рынке земли**» от 7 мая 1999 г.;
- **Земельный Кодекс** Азербайджанской Республики, утвержденный Законом Азербайджанской Республики от 25 июня 1999 года;
- Закон Азербайджанской Республики «**О муниципальных территориях и землях**» от 7 декабря 1999 г.;
- **Гражданский кодекс** Азербайджанской Республики от 28 декабря 1999 г.;
- Закон Азербайджанской Республики «**О плодородии земель**» от 30 декабря 1999 г.

Закон о земельной реформе⁴ – ключевой закон, который являлся основой реформирования земельных отношений того периода, отражал процедуры проведения земельной реформы, обязанности ответственных органов, а также формы собственности на землю.

Примечание

Если в **Азербайджане** коренные земельные реформы стали осуществляться **в первые годы независимости**, то в **Узбекистане** большое внимание реформированию земельных отношений стало уделяться только **в период после 2017 года**. За этот период также принято большое количество нормативно-правовых актов в этой сфере.

(см. Аналитический доклад «Земельные реформы: опыт стран мира и Узбекистана», Институт прогнозирования и макроэкономических исследований, 2022 г. Доступно по ссылке: https://ifmr.uz/publications/articles-and-abstracts/land_reforms).

Органы, ответственные за реализацию реформ

Согласно закону, **ответственным органом** за реализацию реформы была назначена **Государственная комиссия по аграрным реформам** (ГКАР). Ключевые задачи Комиссии заключались в следующем:

- **разработка и реализация** программы аграрной и земельной реформы;

⁴ Закон Азербайджанской Республики от 16 июля 1996 года №155-IQ «О земельной реформе».

- **мониторинг и контроль** реализации программ земельной реформы;
- **предоставление инструкций** о том, как проводить эти реформы;
- **информирование населения** о ходе земельной реформы.

В каждом районе страны был ответственный представительный орган Государственной комиссии – **Районная комиссия по аграрным реформам (РКАР)**. Районную комиссию возглавлял глава исполнительной власти соответствующего района. Районная комиссия состояла из должностных лиц **районной исполнительной власти** и **Государственного земельного комитета**. Кроме того, в ее состав входили **независимые специалисты**.

Районные комиссии готовили **список лиц**, имеющих право на получение земли в собственность, а также **определяли земельные участки**, подлежащие приватизации. Отвод земель определялся Районными комиссиями, но окончательные решения по приватизации земель фактически принимались Государственной комиссией **централизованно**.⁵

Однако, **процесс приватизации проходил очень медленно**. Имела место **медленная выдача прав** на землю семейным хозяйствам. **Передача государственных активов** во многих случаях **задерживалась**, в некоторых случаях переданные активы оказались фактически **убыточными**. Во-многом это было обусловлено тем, что региональные органы власти боялись **потерять свою власть** и тормозили процесс реформ, создавая искусственные барьеры. Роль муниципалитетов была слабой. Первые избранные муниципалитеты приступили к работе только в январе 2000 года.

Кроме того, учитывая, что в тот период во всех постсоветских странах, в том числе в Азербайджане, сохранялся **централизованный режим**, а **гражданское общество было неразвитым**, можно предположить, что мнение **независимых экспертов**, включенных в состав районных комиссий, учитывалось **слабо**, а их роль была **формальной**.

Примечание

Такие проблемы характерны для стран с переходной экономикой. Влияние **местных чиновников** при распределении земли остается довольно **значительным**. При этом они стремятся **удержать контроль** в этой сфере в своих руках, сопротивляясь изменениям.

С другой стороны, интересы и насущные проблемы **населения** при распределении земель **учитываются слабо**.

Привлечение независимых экспертов, в процесс реализации реформ само по себе является очень действенным механизмом, который помогает обеспечить прозрачность реформ, эффективность и справедливость внедряемых изменений. Однако необходимо осуществлять большую работу (развитие гражданского общества, борьба с коррупцией, повышение грамотности населения в сфере земельных отношений и т.д.) для того, чтобы роль таких экспертов не была формальной, а имела значительный вес.

⁵ Country Profiles on the Housing Sector: Azerbaijan / United Nations Economic Commission for Europe, 2010.

Как проводилась приватизация земли и ее распределение

✓ **Метод жеребьевки.** Распределение земель осуществлялось методом жеребьевки. В лотерею имели право участвовать **все граждане**, которые являлись постоянными жителями района, родившиеся до 2 августа 1996 включительно. Некоторые исследования и оценки (например, исследование Всемирного банка 1998 года⁶) подтвердили, что такое распределение было осуществлено **вполне справедливо** в большинстве районов.

Размеры приватизируемых участков зависели от земельных ресурсов села и могли варьироваться **от 0,1-0,5 га** в малоземельных районах **до нескольких гектаров**, например, по берегам реки Кура-Аракс или в других районах с достаточными площадями плодородных земель. Исследования АБР⁷ показали, что **средний размер фермы** составлял порядка **2 га**, при этом около **58%** ферм имели площадь от **0,5 до 2,5 га**.

✓ **Безвозмездная передача земли.** Одной важной особенностью реформ являлось то, что земля была передана в частные руки на безвозмездной основе.

✓ **Приоритет плодородных земель.** Приватизации подлежали земли, которые являлись **наиболее пригодными** для возделывания. Иными словами, гражданину, согласно законодательству, не должны были передаваться непригодные или малопродуктивные участки.

✓ **Формирование рынка земли.** В ходе реформ на законодательной основе были установлены **рыночные принципы** земельных отношений, согласно которым юридические лица и граждане Азербайджана могут участвовать в рынке земли в качестве собственников, пользователей, ипотечных кредиторов, арендаторов и заемщиков. Законом также было установлено, что **продажа земли** должна основываться не на фиксированных, а **на рыночных ценах**.⁸

✓ **Обеспечение равных прав.** Всем гражданам, независимо от места жительства, было предоставлено право пользования, аренды, покупки или продажи земли.

✓ **Экспериментальный метод проведения реформ.** Реализация программ Государственной и районными комиссиями осуществлялась **на экспериментальной основе** в различных районах страны. Так, например, изначально были реализованы **пилотные проекты** в двух районах страны (Загатальском и Хызинском). Затем опыт был перенесен на все остальные районы.

⁶ The Social Assessment Process in Post-Conflict Reconstruction in Azerbaijan: A User's Perspective, Jonathan C. Brown / Working Paper, the World Bank, 1998.

⁷ REG: Mainstreaming Land Acquisition and Resettlement Safeguards in the Central and West Asia Region / Technical Assistance Consultant's Report, Asian Development Bank, 2014.

⁸ Закон Азербайджанской Республики от 7 мая 1999 г. «О рынке земли».

Дополнительные меры поддержки

Анализ реализации земельных реформ в Азербайджане, наряду с другими проведенными исследованиями⁹, позволил в очередной раз сделать вывод о том, что **только проведения перераспределения земли недостаточно** для обеспечения эффективной аграрной деятельности. Так, в Азербайджане была обеспечена соответствующая **финансовая и институциональная поддержка**:

- Для поддержки развития **частного предпринимательства** в сельском хозяйстве государство начало предоставлять **кредиты сельхозпроизводителям** на приобретение необходимых ресурсов и оборудования.
- Указом Президента от 22 марта 1999 г. сельхозпроизводители были **освобождены от земельного налога** на пять лет.
- В 2001 году специальным законом о «срочных налоговых льготах для сельскохозяйственных производителей» были предоставлены **льготы по освобождению на 3 года от уплаты налога на прибыль, налога на добавленную стоимость, на имущество в отношении активов и инвентаря, используемых в производственном процессе.** Этот же закон также предоставил отдельным фермерам освобождение от налога на добавленную стоимость и налога на имущество. Позже действие закона было продлено до 1 января 2014 года.¹⁰

Результаты первого этапа реформ

В результате ликвидации старых форм хозяйствования были созданы **три формы собственности на землю**:

- а) Государственные земли:** земли, на которых расположены здания правительства и государственных предприятий; государственные объекты горнорудной промышленности, утвержденных месторождений полезных ископаемых, единой энергетической системы, магистральных трубопроводов, транспорта, связи, обороны, государственных пограничных полос, важные объекты служб мелиорации и водного хозяйства; земли лесного и водного фонда; другие.
- б) Муниципальные земли:** пастбища и земли, непригодные для сельскохозяйственной деятельности.

⁹ Земельные реформы: опыт стран мира и Узбекистана / Аналитический доклад, Институт прогнозирования и макроэкономических исследований, 2022 г.

¹⁰ REG: Mainstreaming Land Acquisition and Resettlement Safeguards in the Central and West Asia Region / Technical Assistance Consultant's Report, Asian Development Bank, 2014.

с) Частные земли: приватизированные земли бывших колхозов и совхозов; земли, на которых находятся жилые дома, приусадебные участки, сады, дачи.

Большинство земель, в том числе пахотных, было приватизировано. На первом этапе реформы было **упразднено более 2032** совхозов и колхозов, а их плодородные земли переданы в частную собственность гражданам **на официальном основании.** Земли подсобных индивидуальных хозяйств также были приватизированы.¹¹

В результате, **более 3,5 миллионов** человек стали собственниками земли. В 2004 году **98,1%** семей, имеющих право на получение земельной доли, имели землю.¹²

Наметился рост объемов сельхозпроизводства. Земельная реформа в этот период была четко направлена на создание **частных ферм**, где хозяйство ведет сам хозяин. В результате в 2002 г. индивидуальные хозяйства осуществляли деятельность на **96%** обрабатываемой земли.

Сельскохозяйственное производство стало устойчиво расти с 1996 года, в среднем составляя **8,4% в год** и к концу периода восстановившись до **75%** уровня 1991 г.

После 1998 г., благодаря освобождению от долгов, реструктуризации, восстановлению производства и росту урожайности стала устойчиво расти **прибыльность** сельскохозяйственных предприятий.

Недостатки реформ

Вместе с тем, следует отметить **ряд недостатков и упущений** данного периода реформ¹³:

а) Слабое развитие смежных с сельским хозяйством секторов. Несмотря на достаточно хороший рост сельского хозяйства, **улучшений в переработке**, которые бы вели к развитию пищевой промышленности, наблюдалось немного. Основным ограничивающим фактором являлась сохраняющаяся **неблагоприятная деловая среда.** Недостатки политики регулирования и исполнения договоров **ограничивали инвестиции** в сектор переработки.

б) Ограниченность источников доходов у домохозяйств, вовлеченных в сельскохозяйственную деятельность. Неблагоприятная деловая среда

¹¹ Аграрная реформа в постсоциалистическом пространстве. Опыт Болгарии, Молдовы, Азербайджана и Казахстана, Нора Дадвик и другие / Рабочий доклад Всемирного банка № 94, 2007.

¹² База данных по гендерной проблематике и правам на землю, Азербайджан / Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных наций. Доступно по ссылке www.fao.org/gender-landrights-database/country-profiles/listcountries/landtenureandrelatedinstitutions/ru/?country_iso3=AZE

¹³ Аграрная реформа в постсоциалистическом пространстве. Опыт Болгарии, Молдовы, Азербайджана и Казахстана, Нора Дадвик и другие / Рабочий доклад Всемирного банка № 94, 2007.

и ограниченные условия для расширения сфер деятельности, отличных от фермерства, обуславливали **слабую диверсификацию дохода** в стране. Все это в совокупности **тормозило рост спроса** на потребительские и другие промышленные товары.

Второй этап (с 2004 года): повышение потенциала реформирования и совершенствование законодательства

Реформирование системы управления и повышение потенциала

Если на первом этапе главной целью земельных реформ было изменение форм собственности на землю и справедливое перераспределение земель, то на следующем этапе – в период после 2004 года, реформы были направлены на **улучшение системы управления земельными ресурсами**.

Данный приоритет, был обусловлен **слабой институциональной поддержкой** реформ, несмотря на большое количество принятых законов и подзаконных актов в предыдущем периоде. А именно¹⁴:

- a)** Не была выработана эффективная практика **управления активами**;
- b)** Существовала проблема надлежащего **разграничения полномочий** уровней власти;
- c)** Муниципалитеты **не обладали достаточным потенциалом** для принятия эффективных решений. Знания и опыт **применения земельных инструментов** (зонирование, подразделение, переговоры и налогообложение) были крайне ограничены. Также отсутствовали навыки в **мобилизации финансовых ресурсов** для стратегической организации и систематического контроля над своими земельными ресурсами.

Реформирования системы управления в земельной сфере осуществлялось путем **создания новых, более функциональных учреждений**.

- Указом Президента от 16 сентября 2005 г. был создан **Государственный комитет по управлению государственным имуществом**. Среди его основных задач были следующие. Его основной задачей являлось участие в формулировании политики по вопросам собственности.
- В 2001 году Государственный земельный комитет был объединен с Государственным комитетом по геодезии и картографии и образовал **Государственный комитет по земле и картографии**. Комитет являлся центральным исполнительным органом, отвечающим за все вопросы землеустройства в стране. В состав комитета вошли несколько подведомственных учреждений: Государственный проектный институт землеустройства, Государственный земельный кадастр, Мониторинговый научно-производственный центр, Государственное аэрогеодезическое

¹⁴ REG: Mainstreaming Land Acquisition and Resettlement Safeguards in the Central and West Asia Region / Technical Assistance Consultant's Report, Asian Development Bank, 2014.

учреждение, Бакинская картографическая фабрика, а также районные земельные управления.

- Указом Президента от 15 февраля 2011 года была создана **Земельная инспекция**. В ее задачи входило:
 - надзор за процедурами приобретения земель;
 - надзор обеспечения соотношения цены и качества земельных участков;
 - сбор общественных предложений касательно процессов риватизации земли и подготовка отчетов о возражениях и заявлениях;
 - рассмотрение оценок, сделанных Районными комиссиями;
 - обеспечение выплаты компенсаций;
 - рассмотрение и расследование жалоб, поступающих от любых лиц, задействованных в процесс распределения и приватизации земель.

В целях развития потенциала институтов, задействованных в процессе земельных реформ, было реализовано несколько **государственных программ**. Для их реализации правительство широко привлекало международных доноров

Совершенствование законодательства и обеспечение прозрачности

В этот период были установлены четкие **основания и критерии для изъятия земли** для государственных нужд. Так, согласно законодательству, земли могли быть изъяты государством для **следующих целей**:

- ✓ Строительство дорог и других коммуникаций государственного значения (магистральные нефтегазопроводы, канализационные сети, высоковольтные линии электропередач и гидротехнические сооружения);
- ✓ обеспечение охраны государственной границы в пограничной полосе;
- ✓ Строительство объектов, важных с точки зрения обороны и безопасности;
- ✓ Строительство объектов горнодобывающей промышленности государственного значения.

Примечание

В Узбекистане в июне текущего года специальным законом также утвержден **конкретный перечень общественных нужд**, для которых производится изъятие земли. Кроме того, Закон определил процедуры изъятия земельных участков и порядок компенсации. При этом, установленный порядок не распространяется на земельные участки, находящиеся на правах собственности.

(см. Аналитический доклад «Земельные реформы: опыт стран мира и Узбекистана», Институт прогнозирования и макроэкономических исследований, 2022 г. Доступно по ссылке: https://ifmr.uz/publications/articles-and-abstracts/land_reforms).

В 2009 году в Азербайджане для обеспечения **прозрачности** процесса приватизации земли было введено новое положение. Оно предусматривает, что государственная и муниципальная земля может быть приватизирована **только на открытом аукционе**.

Примечание

В Узбекистане в текущем году также введен порядок, при котором **продажа земельных участков** несельскохозяйственного назначения для индивидуального жилищного строительства и обслуживания жилого дома, осуществления предпринимательской и градостроительной деятельности производится посредством **электронного онлайн-аукциона**.

Результаты второго этапа реформ

Согласно официальному заявлению председателя Государственного комитета по земле и картографии Гариба Мамедова: «По состоянию на 31 декабря 2011 года из 8,6 млн гектаров земельного фонда Азербайджана **56,9%** сохранились **в государственной собственности**, **23,5%** – переданы **в муниципальную собственность** и **19,6%** – **приватизированы**».¹⁵

Вышеуказанные инициативы стимулировали **интенсивное**, хотя и **неравномерное развитие** рынка земли в стране. В этот период в городах и сельской местности увеличивалось количество сделок с землей. Однако развитие земельного рынка **в периферийных районах** было более **медленным**. Под влиянием этого неравномерного процесса цены на землю росли по-разному по всей стране, достигая очень высокого уровня в крупных городских районах и оставаясь довольно низкими в сельской местности.

Текущий этап реформ: восполнение предыдущих пробелов

В настоящее время в Азербайджанской Республике сохраняются три вида собственности на землю: государственная, муниципальная, частная¹⁶.

На данном этапе процесс приватизации государственных участков земель продолжается. Так, по сообщению министра экономики Азербайджана Микаила Джаббарова, за первые шесть месяцев текущего года по стране было **приватизировано около 150 земельных участков**, находящихся в государственной собственности.¹⁷

¹⁵ Заседание коллегии Государственного комитета по земле и картографии, 22 февраля 2012 года. Доступно по ссылке: <https://news.day.az/economy/317323.html>

¹⁶ Земельный кодекс Азербайджанской Республики, утвержден 25 июня 1999 г, с изменениями и дополнениями 2017 года.

¹⁷ Совещание под председательством Президента Ильхама Алиева, посвященное итогам шести месяцев 2022 года, 16 июля 2022 года. Доступно по ссылке: <https://vesti.az/index.php/ekonomika/v-azerbaidzane-za-polgodu-privatizirovano-okolo-500-predpriyatij-467622>

Кроме того, **большим пробелом** предыдущих этапов земельных реформ стало то, что значительная часть населения **не имеет документально подтвержденных** прав собственности, фактически обладая земельными участками.

В связи с этим в 2021 году был подписан Указ Президента, предусматривающий **оформление прав собственности** на паевые земли, полученные отдельными лицами в результате приватизации совхозов и колхозов (но не оформленных юридически)¹⁸.

Данные меры направлены на завершение работ по **оформлению прав собственности**, а также обеспечение возможности владельцам земель сельскохозяйственного и промышленного назначения регулярно **получать субсидии**.

Кроме того, регистрация недвижимости в государственном реестре в рамках данного указа производится за счет государственного бюджета

Официальные данные о соотношении государственных, муниципальных и частных земель в настоящее время **отсутствуют**. Как было отмечено выше, доля частных земель в 2011 году составляла порядка 20%.

Однако, учитывая, что процесс приватизации земель продолжается, а также тот факт, что остается большое количество граждан, которые фактически обладают правом собственности на земельные участки, но не имеют соответствующих официальных документов, подтверждающих права собственности (иными словами их земли не зарегистрированы в госреестре и не учтены как частные), **фактическая доля частных земель** гораздо **больше чем 20%**.

¹⁸ <http://interfax.az>