

Проект Концепции земельной реформы в Карабахе и Восточном Зангезуре

**Программный документ, подготовленный на основе анализа действующей
нормативно-правовой базы**

Содержание

Резюме	2
1. Введение и обоснование	3
2. Методология	3
3. Анализ действующей нормативно-правовой базы	4
4. Оценка текущей ситуации	7
5. Необходимость Концепции	9
6. Цель и основные принципы Концепции	9
7. Предлагаемая поэтапная структура	10
8. Институциональная структура и мониторинг	11
9. Рекомендации	12
Заключение	12
Примечания	12

Баку 2026

Резюме

Настоящий документ представляет собой проект Концепции, подготовленный на основе анализа Земельного кодекса Азербайджанской Республики, законов «О земельной реформе» и «Об аренде земли», а также нормативно-правовых актов, регулирующих механизмы передачи земель в Карабахе и Восточном Зангезуре физическим лицам в пользование и фермерам в долгосрочную аренду. Анализ показывает, что общенациональная земельная реформа, проведённая в 1996 году, — процесс передачи сельскохозяйственных земель в безвозмездную частную собственность сельского населения — не распространялась на территории Карабаха и Восточного Зангезура, находившиеся в тот период под оккупацией. В результате земли на этих территориях по сей день остаются в государственной собственности и в настоящее время передаются в пользование только на основании **временной аренды** — по двум параллельным механизмам: один предусматривает льготные условия для жителей (Постановление Кабинета министров №544 от 26.12.2024 г.), другой — передачу земель субъектам предпринимательства путём инвестиционных конкурсов (Указ Президента №236 от 27.11.2024 г.). Это создаёт уникальную, отличную от остальной части страны правовую ситуацию: Карабах и Восточный Зангезур, по существу, представляют собой «незавершённый» заключительный этап земельной реформы Азербайджана 1996 года. Концепция систематизирует возможности и риски, вытекающие из этого особого статуса, и предлагает разработку поэтапной, основанной на чётких принципах Концепции земельной реформы.

1. Введение и обоснование

Процесс восстановления, продолжающийся в освобождённых после почти тридцатилетней оккупации экономических районах Карабаха и Восточного Зангезура, одновременно поставил на повестку дня необходимость урегулирования земельных отношений. В отличие от остальной части Азербайджана, где земельные отношения в основном уже урегулированы в результате реформы, проводимой с 1996 года, и где большая часть сельскохозяйственных земель передана в частную собственность, в Карабахе и Восточном Зангезуре этот процесс так и не начался — по причине нахождения территорий под оккупацией.

В результате правовой режим, применяемый в настоящее время на этих территориях, отличается от режима, действующего в остальной части страны: земли остаются в государственной собственности и передаются в пользование только на основании временной, преимущественно краткосрочной аренды. Настоящий проект Концепции призван проанализировать институциональные основы этой особой правовой ситуации, оценить преимущества и ограничения действующих механизмов и сформулировать принципы будущей полноценной земельной реформы.

2. Методология

Концепция основана на анализе следующих нормативно-правовых источников:

- **Земельный кодекс** Азербайджанской Республики (25 июня 1999 г.);
- Закон Азербайджанской Республики «**О земельной реформе**» (16 июля 1996 г.);
- Закон Азербайджанской Республики «**Об аренде земли**» и внесённые в него изменения Законом №66-VIQD от 7 ноября 2024 г. (добавление статьи 10-1);
- **Указ Президента Азербайджанской Республики №236 от 27 ноября 2024 г.** и утверждённые на его основании «Правила проведения инвестиционных конкурсов по передаче в аренду субъектам предпринимательства сельскохозяйственных земель на территориях, освобождённых от оккупации»;
- **Постановление Кабинета министров Азербайджанской Республики №544 от 26 декабря 2024 г.**, которым утверждены «Правила передачи в аренду на льготных условиях сельскохозяйственных земель на территориях Азербайджанской Республики, освобождённых от оккупации, жителям сёл и посёлков»;
- Изменения в Земельный кодекс, внесённые Законом №1194-VIQD от 28 июня 2024 г. (упрощённый порядок отнесения земель к категориям);
- Заявления и аналитические материалы ведущих местных экспертов по данной теме, в том числе специалистов по аграрной экономике.

3. Анализ действующей нормативно-правовой базы

3.1. Общие рамки земельного законодательства

Земельное законодательство Азербайджанской Республики состоит из Земельного кодекса, Закона «О земельной реформе» и иных нормативно-правовых актов.¹ Согласно статье 1 Земельного кодекса, эти два основных акта образуют единую, взаимодополняющую систему: Кодекс регулирует земельные отношения в целом, тогда как Закон «О земельной реформе» отдельно определяет процесс изменения форм собственности.

Согласно статье 2 Закона «О земельной реформе», целью земельной реформы является «создание новых отношений собственности на землю на основе принципов экономической свободы и социальной справедливости, развитие рыночной экономики и предпринимательской инициативы, достижение экономической независимости страны, в том числе продовольственной безопасности».² Статья 4 Закона предусматривает передачу земель в частную собственность граждан и юридических лиц Азербайджанской Республики, а статья 9 регулирует безвозмездную передачу в собственность земель, находящихся под индивидуальными жилыми домами и приусадебными участками, находящимися в законном пользовании граждан.³

3.2. Охват земельной реформы 1996 года и исключённый статус Карабаха

Главный аналитический вывод настоящей Концепции заключается в следующем: согласно решению, принятому в 1996 году, сельскохозяйственные земли пахотного назначения были безвозмездно переданы в частную собственность сельского населения, и этот процесс был успешно реализован — однако по очевидной объективной причине (оккупация) этот процесс **не охватывал оккупированные территории**.⁴ Иными словами, в то время как граждане в остальной части страны в 1996–2000 годах получили в собственность свои земельные паи и приобрели свободное право владения, в Карабахе и Восточном Зангезуре аналогичный процесс так и не начался.

¹ Земельный кодекс Азербайджанской Республики, статья 1 (25 июня 1999 г.).

² Закон Азербайджанской Республики «О земельной реформе», статья 2 (16 июля 1996 г.).

³ Там же, статьи 4 и 9.

⁴ См.: «Направления восстановления сельскохозяйственной сферы и прогнозирование производственных показателей на наших освобождённых территориях», журнал «Аграрная экономика».
<https://agroecomomics.az/az/article/34/isgaldan-azad-olunan-erazilerimizde-kend-teserrufa/>

Практическим следствием этого факта является то, что все сельскохозяйственные земли на освобождённых территориях в настоящее время находятся в государственной собственности. Это создаёт для формирования Концепции одновременно и вызов, и редкую возможность: с одной стороны, в регионе ещё не сформирован полноценный институт собственности; с другой — у государства есть возможность применить более современную, планомерную и прозрачную модель земельной реформы, не повторяя некоторые признанные недостатки реформы 1996 года (анализируются ниже, в разделе 4.2).

3.3. Закон «Об аренде земли» и изменения 2024 года

С целью частичного восполнения данного институционального пробела законодатель в 2024 году добавил в Закон «Об аренде земли» специальную статью — **10-1** (Закон №66-VIQD от 7 ноября 2024 г.).⁵ Данное изменение создало специальную правовую основу для передачи в аренду государственных сельскохозяйственных земель на освобождённых территориях. Согласно пункту 10-1.9 указанной статьи, полномочие по определению правил льготной аренды для жителей и объёма льгот было делегировано Президенту Азербайджанской Республики.⁶

Общий принцип действующего законодательства, согласно которому иностранцы, лица без гражданства и иностранные юридические лица могут приобретать сельскохозяйственные земельные участки только на основании права аренды,⁷ на освобождённых территориях временно превратился в общий режим, применяемый ко всем пользователям независимо от гражданства, поскольку в настоящее время никто — включая местных граждан — не может приобрести землю в собственность на этих территориях.

3.4. Исполнительные акты: два параллельных механизма

В рамках реализации статьи 10-1 Указом Президента и Постановлением Кабинета министров утверждены **два различных, но взаимодополняющих механизма аренды:**

(а) Механизм льготной аренды для жителей. Согласно Правилам, утверждённым Постановлением Кабинета министров №544 от 26 декабря 2024 г., сельскохозяйственные земли, расположенные в пределах административно-территориальных округов, где расселилось и проживает население на

⁵ Закон Азербайджанской Республики №66-VIQD от 7 ноября 2024 г. «О внесении изменений в Закон Азербайджанской Республики “Об аренде земли”».

⁶ Закон «Об аренде земли», статья 10-1.9; см. также соответствующий Указ Президента Азербайджанской Республики от 27 ноября 2024 г.
<https://www.serqqapisi.az/butun-xeberler/torpaq-icaresi-haqqinda-azerbaycan-respublikasinin-qanununda-deyisiklik-edilmesi-barede>

⁷ Земельный кодекс Азербайджанской Республики, статья 14.2.

освобождённых территориях, вблизи населённых пунктов, передаются жителям сёл и посёлков во **временную аренду** на льготных условиях для однолетних и многолетних посевов.⁸ Объектом аренды могут быть только земли, на которых проведены землеустроительные работы, доведённые до состояния готовности к посеву, обеспеченные дорожно-транспортной, водной и электрической инфраструктурой, а также прошедшие мелиоративные мероприятия.⁹ Земельные участки составляют не менее 5 гектаров и, как правило, представляют собой богарные (неорошаемые) земли; предусматривается посев пшеницы, ячменя, гороха, картофеля и кормовых культур.¹⁰ Заявки подаются через «Информационную систему электронного сельского хозяйства» (EKTİS) с использованием усиленной электронной подписи.¹¹

(b) Механизм инвестиционного конкурса для субъектов предпринимательства.

Согласно отдельным Правилам, утверждённым Указом Президента №236 от 27 ноября 2024 г., более крупные земельные участки передаются в аренду субъектам предпринимательства, включающим как юридических, так и физических лиц, посредством **инвестиционного конкурса**.¹² Земли делятся на участки площадью не менее 5 гектаров и выставляются на конкурс; участники представляют инвестиционные проекты, и на основании совместной оценки Министерства сельского хозяйства и Министерства экономики победителями объявляются проекты с наивысшим коэффициентом соответствия и полезности.¹³ Договор аренды первоначально заключается на срок **5 (пять) лет**.¹⁴

⁸ Правила «О передаче в аренду на льготных условиях сельскохозяйственных земель на территориях Азербайджанской Республики, освобождённых от оккупации, жителям сёл и посёлков», утверждённые Постановлением Кабинета министров Азербайджанской Республики №544 от 26 декабря 2024 г.; см. также: «Как арендовать землю на освобождённых территориях?» Modern.az. <https://modern.az/az/qarabag/502319/>

⁹ Там же.

¹⁰ «Вниманию жителей Забуха!» Qafqazinfo.az. <https://qafqazinfo.az/news/detail/zabux-sakinlerinin-nezerine-501771>

¹¹ Указ Президента Азербайджанской Республики, пункт 3.2 (27 ноября 2024 г.).

¹² Правила «О проведении инвестиционных конкурсов по передаче в аренду субъектам предпринимательства сельскохозяйственных земель на территориях, освобождённых от оккупации», утверждённые Указом Президента Азербайджанской Республики №236 от 27 ноября 2024 г.

¹³ «Как арендуется земля в Карабахе?» No Comment. <https://nocomment.az/qarabagda-torpaq-nece-icareye-goturulur/>

¹⁴ «Объявлен конкурс на аренду сельскохозяйственных земель на освобождённых территориях», CrossMedia. <https://crossmedia.az/az/article/43361>

Параллельное существование этих двух механизмов — одного для местных жителей, занимающихся мелкомасштабным традиционным земледелием, другого для более крупных, капиталоемких инвестиционных проектов — является ключевым структурным элементом, который необходимо учитывать при разработке Концепции.

3.5. Изменения в Земельный кодекс: упрощённая категоризация

Согласно изменениям, внесённым в Земельный кодекс Законом №1194-VIQD от 28 июня 2024 г., на освобождённых территориях применяется **упрощённый порядок** отнесения земель к категории сельскохозяйственного назначения, а также изменения видов сельскохозяйственных угодий в рамках данной категории, который утверждается соответствующим органом исполнительной власти по согласованию с Президентом.¹⁵ Это существенно сокращает обычные бюрократические процедуры, позволяя быстрее вовлекать земли в хозяйственный оборот.

4. Оценка текущей ситуации

4.1. Положительные аспекты

Действующая модель, основанная на аренде, обладает рядом практических преимуществ:

- **Гибкость.** Передача земель в форме аренды позволяет, в условиях ещё не полностью восстановленной инфраструктуры, быстро начать хозяйственную

¹⁵ Закон Азербайджанской Республики №1194-VIQD от 28 июня 2024 г. «О внесении изменений в Земельный кодекс Азербайджанской Республики»; см. также соответствующий Указ Президента от 5 декабря 2025 г.
<https://president.az/articles/51301>

деятельность при сохранении государственного контроля над земельным фондом.

- **Инфраструктурное условие.** Требование о том, что объектом аренды могут быть только земли, на которых проведены землеустроительные работы и обеспечена инфраструктура, в принципе предотвращает столкновение арендаторов с непригодными для посева или заминированными территориями.
- **Механизм конкурентного отбора.** Модель инвестиционного конкурса, по крайней мере на формальном уровне, предусматривает применение критериев качества и полезности при распределении крупных земельных участков.
- **Цифровизация.** Платформа EKTİS, через которую заявки принимаются в электронном виде, представляет собой техническую инфраструктуру, способную повысить прозрачность.

4.2. Структурные ограничения и риски

В то же время эксперты по данной теме обращают внимание на ряд серьёзных рисков, которые должны быть основными факторами, учитываемыми при разработке Концепции:

(а) Риск того, что долгосрочная аренда затруднит будущую реформу. По предупреждению экспертов, «на территориях, освобождённых от оккупации, земли должны передаваться в аренду не на длительный, а на краткосрочный период. Срок должен быть установлен таким образом, чтобы после возвращения населения на родину и проведения земельной реформы уже переданные в аренду земли также могли быть включены в эту реформу».¹⁶ Это предупреждение поднимает вопрос о том, каким образом действующий пятилетний срок аренды по инвестиционному конкурсу будет увязан с будущей полноценной земельной реформой.

(б) Риск концентрации земель в руках олигархов. В том же экспертном мнении подчёркивается: «Земли не должны сосредоточиться в руках каких-либо олигархических чиновников. Если это произойдёт, широкое недовольство населения будет неизбежным».¹⁷ Прозрачность критериев оценки модели инвестиционного конкурса (коэффициентов соответствия и полезности) и их открытость для общественного контроля имеют решающее значение для управления этим риском.

(с) Риск повторения опыта фрагментации реформы 1996 года. Эксперты отмечают, что «во время первой реформы земли были разделены на очень мелкие участки — порой у семьи из 4–5 человек не было и одного гектара. Это снижает

¹⁶ «Как нам “возродить” освобождённые от оккупации земли?» Sportinfo.az (экспертное мнение).
https://www.sportinfo.az/idman_xeberleri/arshdirma/112984.html

¹⁷ Там же.

эффективность производства и затрудняет планирование посевов».¹⁸ Этот опыт не должен повториться в Карабахе и Восточном Зангезуре; действующее минимальное требование в 5 гектаров является положительным шагом в этом направлении, однако сохранение данного принципа важно и на будущем этапе перехода к собственности.

(d) Вопрос отбора бенефициаров. Эксперты также поднимают принципиальный вопрос: «следует ли передавать землю всем подряд, или же тем, кто свяжет с ней свою деятельность, построит на ней своё хозяйство и будет её обрабатывать?»¹⁹ Это указывает на возможность более целенаправленного подхода, отличного от модели 1996 года (при которой земельный пай получал каждый житель села — врач, учитель, государственный служащий).

(e) Недостаток прозрачности и информации. Независимые наблюдатели отмечают, что «в настоящее время отсутствует открытая и подробная информация о земельном фонде освобождённых территорий, объёме пригодных и непригодных земель...».²⁰ Это существенный институциональный пробел, затрудняющий как общественный контроль, так и академический анализ.

5. Необходимость Концепции

Приведённый выше анализ показывает, что действующее регулирование — сколь бы необходимым переходным шагом оно ни являлось само по себе — по своей сути носит **временный характер** и лишено всеобъемлющего, долгосрочного правового видения. Отсутствие такого видения может привести к следующим рискам: (i) возникновение правовой неопределённости по истечении сроков аренды; (ii) возникновение противоречий между спросом на землю при массовом возвращении переселенцев и уже переданными в аренду участками; (iii) формирование неравномерной практики применения в разных районах и учреждениях; (iv)

¹⁸ Там же.

¹⁹ Там же.

²⁰ «Освобождённые земли не были розданы олигархам», Bizimyol.info.
<https://www.bizimyol.info/az/news/362049.html>

отсутствие правовой стабильности, необходимой для принятия долгосрочных инвестиционных решений.

По этой причине представляется целесообразным не заменять действующие механизмы аренды, а интегрировать их в **стратегическую, поэтапную структуру** посредством принятия отдельной «Государственной концепции земельной реформы в Карабахе и Восточном Зангезуре».

6. Цель и основные принципы Концепции

Цель: формирование поэтапной правовой и институциональной структуры, которая, отталкиваясь от существующей практики передачи находящихся в государственной собственности сельскохозяйственных земель Карабаха и Восточного Зангезура в пользование и аренду, обеспечит — после полного возвращения населения и завершения процесса восстановления — переход к справедливому, эффективному и прозрачному институту полного права собственности на землю.

Основные принципы:

- **Поэтапность** — переход от аренды к собственности должен осуществляться постепенно, на основе заранее определённых критериев;
- **Справедливость и приоритетность** — интересы бывших вынужденных переселенцев, непосредственно лишённых земли и возвращающихся на родную землю, должны иметь приоритет;
- **Эффективность** — размер земельных участков не должен опускаться ниже минимального порога, обеспечивающего хозяйственную эффективность; опыт фрагментации реформы 1996 года не должен повторяться;
- **Прозрачность** — информация о земельном фонде, переданных в аренду участках, победителях конкурсов и критериях оценки должна быть открытой и доступной;
- **Правовая стабильность** — должен быть сформирован предсказуемый правовой режим, позволяющий осуществлять долгосрочное инвестиционное планирование;
- **Экологическая устойчивость** — должно быть обеспечено использование земель по целевому назначению и сохранение их плодородия.

7. Предлагаемая поэтапная структура

Этап I — Переходный период (продолжается). Действующие механизмы, основанные на аренде (льготная аренда для жителей и инвестиционный конкурс), продолжают действовать, но усиливаются следующими дополнительными мерами: (а) создание и публикация полного публичного реестра земельного фонда (кадастр, категория, арендатор, срок); (б) публикация протоколов оценки инвестиционных конкурсов; (с) включение в договоры аренды специального пункта об интеграции с будущей земельной реформой.

Этап II — Регулирование в период возвращения и восстановления. По мере интенсификации массового возвращения переселенцев запускается механизм восстановления исторических земельных прав бывших жителей (или их правопреемников); на этом этапе приоритетное право на участки с истёкшим сроком аренды может предоставляться бывшим жителям или их близким родственникам, при этом должны быть защищены инвестиции уже действующих эффективных арендаторов (посредством компенсации или механизмов предоставления альтернативных участков).

Этап III — Полная земельная реформа: переход к собственности. После в основном завершённого процесса восстановления начинается процесс передачи земель в частную собственность в соответствии с принципами Закона «О земельной реформе», но с использованием нового механизма, учитывающего уроки опыта 1996 года: с сохранением требования к минимальному хозяйственному объёму и предоставлением приоритета лицам, фактически занимающимся или намеревающимся заниматься земледелием.

8. Институциональная структура и мониторинг

Для контроля за реализацией Концепции предлагаются следующие институциональные механизмы:

- Отдельная **Группа мониторинга земельной реформы**, действующая в рамках **Координационного штаба** с участием Министерства сельского хозяйства, Министерства экономики и Государственной службы по вопросам имущества;

- **Ежегодная отчётность** — публикация ежегодного публичного отчёта об объёме переданных в аренду земель, категории арендаторов (физическое/юридическое лицо, местный житель/инвестор), состоянии реализации;
- **Механизм рассмотрения жалоб и обращений** — независимая, отслеживаемая процедура разрешения споров, связанных с распределением земель;
- **Академический и общественный мониторинг** — обеспечение доступа независимых исследователей и НПО к данным земельного фонда.

Рекомендации

- Содействовать официальному принятию всеобъемлющей Концепции земельной реформы, дополняющей, но не отменяющей действующие механизмы аренды;
- Создать открытую, регулярно обновляемую публичную базу данных о земельном фонде;
- Обеспечить прозрачную публикацию критериев оценки и результатов инвестиционных конкурсов;
- Включить в договоры аренды положения, юридически увязывающие их с будущей земельной реформой;

- Сохранить требование минимального размера участка (5 гектаров) и на будущем этапе перехода к собственности, чтобы не повторился опыт фрагментации 1996 года;
- Сформировать отдельный административный процесс для регистрации и документального оформления исторических земельных прав бывших жителей (вынужденных переселенцев);
- Институционализировать механизмы независимого мониторинга и отчётности.

Заключение

Исключение Карабаха и Восточного Зангезура из земельной реформы 1996 года создало на этих территориях уникальную правовую ситуацию, порождающую как вызов, так и возможность. Хотя принятые в 2024 году механизмы аренды (льготная аренда для жителей и инвестиционный конкурс) частично восполняют этот пробел, они по своей сути являются временными мерами и не могут заменить всеобъемлющее стратегическое видение. По мере продолжения полного восстановления региона и массового возвращения переселенцев формализация поэтапной Концепции земельной реформы — структурирующей действующую практику аренды, увязывающей принципы справедливости и эффективности и извлекающей уроки как из успехов, так и из недостатков реформы 1996 года — становится всё более актуальной задачей.

Примечания

Настоящий проект Концепции подготовлен на основе Земельного кодекса Азербайджанской Республики, законов «О земельной реформе» и «Об аренде земли», соответствующих исполнительных актов (указов, постановлений Кабинета министров) и экспертных мнений, представленных в открытых источниках. Документ носит характер первоначального программного предложения и требует дополнительных консультаций с соответствующими государственными органами, аграрными экспертами и представителями гражданского общества перед его официальным принятием.