

А. Б. Азизи^{1}, А. Г. Юнусов²*

Кадастр Афганистана: проблемы и перспективы решений

¹ Кабульский политехнический университет, г. Кабул, Афганистан

² Государственный университет по землеустройству, г. Москва, Российская Федерация

* e-mail: azizi.kpu@gmail.com

Аннотация. В связи с продолжительными гражданскими войнами в Афганистане, кадастровые работы были приостановлены, что стало серьезной проблемой для управления земельными ресурсами, а также для экономического и социального развития. Отсутствие эффективной кадастровой системы влечет за собой экологические и правовые проблемы, а также затрудняет сбор налогов и предоставление гражданам необходимых услуг. Исследование анализирует историю управления земельными ресурсами, выделяя четыре этапа и описывая предшествующие попытки регистрации земли. Также обсуждаются вопросы, связанные с согласованием данных о регистрации земли и подделкой документов, выявляя ключевые проблемы как для граждан, так и для правительства страны. В итоге, данное исследование предлагает практические шаги для усовершенствования кадастровой системы в стране.

Ключевые слова: Афганистан, кадастр, проблемы, перспективные программы

А. Б. Азизи^{1}, А. Г. Юнусов²*

Afghanistan Cadastre: challenges and prospects for solutions

¹ Kabul Polytechnic University, Kabul, Afghanistan

² State University of Land Use Planning, Moscow, Russian Federation

* e-mail: azizi.kpu@gmail.com

Abstract. Due to prolonged civil wars in the country, cadastral work was suspended, becoming a significant challenge for land resource management as well as economic and social development. The absence of an effective cadastral system leads to ecological and legal problems, hindering tax collection and the provision of necessary services to citizens. This study analyzes the history of land resource management, identifying four stages and describing previous attempts at land registration. It also discusses challenges related to reconciling land registration data and document forgery, highlighting key issues for both citizens and the government of Afghanistan. Ultimately, this research offers practical solutions to improve the cadastral system in the country.

Keywords: Afghanistan, cadastre, challenges, prospective programs

Введение

Во многих странах современные государственные земельные кадастры и системы регистрации прав на недвижимое имущество компьютеризированы, основаны на цифровых картах (планах), обеспечивают единые стандарты обмена данными и функционируют на основе действующих законодательных актов. При этом земельно-имущественные отношения представляют собой основу для всей системы социально-экономических отношений общества и влияют на качество жизни населения и развитие экономики страны в целом.

Многолетние гражданские войны, начавшиеся в конце 70-х гг., нанесли огромный ущерб экономике страны, разрушена инфраструктура не только сельского хозяйства, но и страна лишилась возможности провести кадастровые работы на всей территории страны, создать эффективную кадастровую систему для информационного обеспечения управления земельными ресурсами и реализации экономических и социальных планов. Отсутствие надлежащей базы данных о регистрации собственности на уровне страны порождает множество проблем при сборе не только налогов, но и при предоставлении услуг гражданам страны [1, 2, 3].

Это исследование начинается с анализа исторического опыта управления земельными ресурсами в Афганистане. Затем оно переходит к оценке начавшихся кадастровых работ, включая и стоящие перед ними вызовы. В заключение предлагаются решения этих проблем на основе успешных практик в соседних исламских и других зарубежных странах.

Обзор системы управления земельными ресурсами в Афганистане

Афганистан – это горная аграрная страна площадью около 652,1 тыс. км², свыше 50% территории находится на высоте более 2000м в средней части горного массива Гиндукуш. В стране 34 провинции и 364 округа, население составляет 37 миллионов человек (перепись 2020 г., проведена Всемирным банком), столица - Кабул. Более 25% населения проживает в городах [4]. Процесс управления земельными ресурсами в стране можно разделить на четыре различных вида: традиционный (до 1933г.); попытки формализации (1933–1978гг.); радикальный (1978 – 2001гг.); движение к модернизации (2001 год - настоящее время). Исторически Афганистан характеризовался племенным управлением. Перед формированием государственных структур регионы контролировались племенами, земля рассматривалась как общий ресурс [5].

В 1960-х и 1970-х годах король Захир Шах, начал проект по регистрации земельных участков с помощью кадастровых обследований для выявления потенциальных владельцев земли и упрощения сбора налогов. Впервые регистрация земель посредством межевания в стране началась с нескольких пилотных проектов, осуществленных выпускниками Института кадастра, который был создан при технической помощи USAID в провинции Кандагар в 1962 году. В рамках этой инициативы были выполнены кадастровые съемки в масштабах 1:1000, 1:2000 и 1:4000 на территориях менее, чем 30% городских и менее 10% сельских районов, система координат была условной. В 1963 году, под руководством Министерства финансов были созданы Департамент по земельным вопросам (AMLAK) и Кадастровый департамент, что позволило провести многоцелевую инвентаризацию земель [6]. В 1973 году Кадастровый департамент был объединен с Высшим управлением геодезии и картографии, и в то же время были утверждены новые земельные реформы. В период с 1978 по 2001 годы из-за начала гражданских войн кадастровые службы потеряли большинство своего персонала и финансовой поддержки, была утрачена возможность развития кадастровых работ. В 1988 году, несмотря на принятие Закона о кадастре указом № 289, из-за частых смен правительства и внутренней нестабильности страны этот закон фактически не исполнялся.

В 2009 г. в Министерстве сельского хозяйства было создано управление по земельным ресурсам Афганистана (ARAZI) с целью сдавать государственную землю в аренду инвесторам частного сектора для увеличения государственных доходов. В 2013 г. управление (ARAZI) было объявлено независимой организацией, а Кадастровый департамент Высшего управления геодезии и картографии был объединен с (ARAZI) для лучшей координации деятельности и услуг, связанных с землей [8]. С 2003 по 2014 годы было запланировано много проектов по земельной реформе и модернизации кадастра страны. Однако из-за отсутствия необходимой инфраструктуры, квалифицированных сотрудников и административной коррупции желаемых результатов достигнуто не было [9].

Вызовы и подходы

Десятилетия конфликтов значительно подорвали системы управления земельными и другими ресурсами. С другой стороны, быстрый рост населения и урбанизация, перемещения и переселения, а также увеличение стоимости земли с 2002 года привели к увеличению конфликтов и споров между гражданами по вопросам, связанным с земельными ресурсами [10]. Беспокойство по поводу эффективности, ответственности, прозрачности судов и служащих офисов по регистрации земель побуждает афганцев обращаться к альтернативным «социальным инстанциям», таким как религиозные лидеры и старейшины, представители деревни и др. для проведения сделок, разрешения проблем, связанных с землей и недвижимостью [11]. Из-за отсутствия технических механизмов и эффективной юридической базы систематическая работа по кадастру пока не началась в стране. Согласно отчетам, около 90% объектов недвижимости не имеют юридических документов. В то же время, в стране до сих пор отсутствует единый орган регистрации собственности и централизованная база данных [12]. Данные, относящиеся к кадастровому обследованию, проведенному в период с 1960-х по 1970-е годы, в настоящее время разбросаны по различным государственным организациям, таким как муниципалитет, Министерство финансов, суды, Независимое земельное управление и т. д. Практика показывает, что из-за отсутствия координации между органами власти данные регистрации земли не согласуются друг с другом и не являются достоверными. В ходе гражданских войн часть документов была разграблена или уничтожена, поэтому риск подделки документов является одной из важных проблем как для граждан, так и для правительства. Это затрудняет процесс обновления документов на собственность. Тем временем многие государственные земли также были узурпированы могущественными кланами [13].

С другой стороны, большинство пунктов геодезической сети были разрушены. Оставшиеся пункты не соответствуют современным требованиям. В 2008 году Национальная геодезическая организация США (NGS) и Главное управление геодезии и картографии Афганистана планировали развернуть 11 опорных станций CORS по всей стране. В результате было построено 9 станций, при этом только 2 станции, расположенные в городах Кабул и Герат, проработали около двух лет, а затем по неизвестным причинам остановились (рис.1).

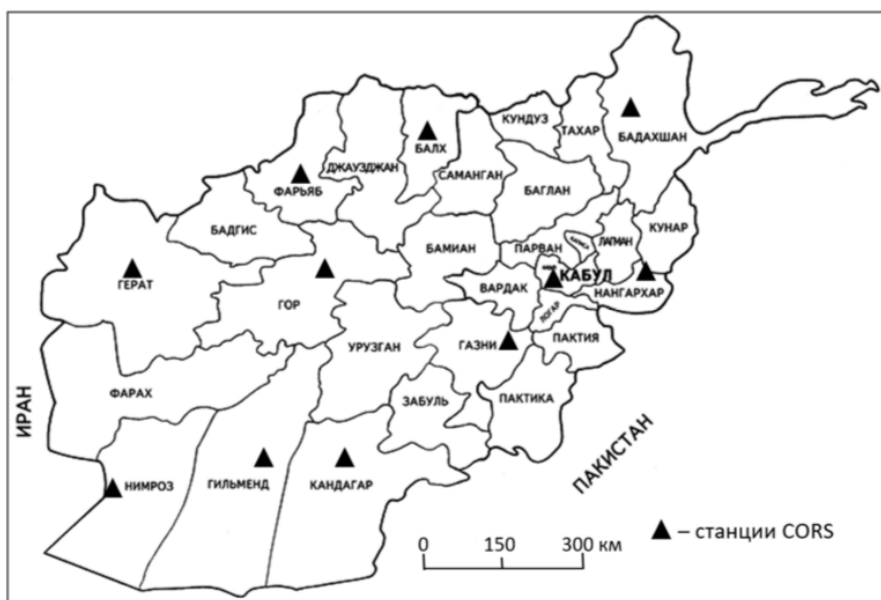


Рис. 1. Местоположение станций CORS Афганистана [14]

Одним из способов решения нынешней кадастровой проблемы в стране является использование опыта соседних исламских стран, таких как Турция и Иран. Обзор развития кадастровых систем этих стран, которые имеют много общего с Афганистаном с точки зрения культуры, убеждений и т. д., показывает, что они также столкнулись с аналогичной ситуацией в области землеустройства и кадастра. Известно, что во времена Османской империи регистрация оформлялась в текстовом виде и только после создания республики в 1924 году турецкий кадастр вступил в новый важный исторический этап [15]. Иран также сталкивался с аналогичными проблемами в процессе ведения кадастра в городских и сельских районах до 2015 года [16]. После прохождения сложных и критических испытаний, упомянутые страны разработали следующие вопросы решения проблем землеустройства и кадастра: а) развитие общенациональной геодезической сети, б) реформа организационных структур, в) подготовка кадастровых карт, г) использование новых кадастровых технологий, д) обучение специалистов, е) информирование населения о преимуществах и безопасности регистрации земли и имущества. В настоящее время Турция завершила 2D-кадастр в городских и сельских районах на 100%, а Иран – на 95% в городских районах [17].

Результаты и обсуждение

В стране большая часть земли остается не зарегистрированной. Отсутствие необходимой технической и правовой базы, а также медлительность процесса регистрации земли с каждым днем увеличивают масштабы споров, связанных с земельными сделками. Поэтому обновление кадастровых данных считается необходимым как для стабильности собственности, так и для развития страны. На основе обзора опыта соседних стран и кадастровой ситуации в Афганистане, вопросы для решения этих проблем могут быть обобщены следующим образом:

- а) развитие геодезической инфраструктуры:

- развитие национальной геодезической сети и базовое картографирование;
- развитие земельной информационной системы.
- б) повышение эффективности управления земельными ресурсами:
 - разработка методов ведения кадастровых работ с учетом условий страны;
 - разработка системы регистрации земельных участков.
- в) земельная политика и развитие нормативно-правовой основы:
 - разработка Земельного кодекса;
 - создание и укрепление институтов в области кадастра.

Опыт таких стран, как Турция, Иран и др, показывает, что завершение кадастровой работы на уровне страны является непростой задачей, требующей длительного времени, наличия квалифицированных кадров, технической инфраструктуры, необходимого оборудования и огромных инвестиций, а также участия частного сектора и обеспечения социальной осведомленности населения. Принимая во внимание текущую ситуацию в Афганистане, условия для одновременной реализации вышеуказанного практически неблагоприятны. Тем не менее, с учетом стратегического приоритета и планирования (краткосрочного, среднесрочного и долгосрочного), а также выбора подходящего объекта для начала работ (с учетом доступных ресурсов, данных и т.д.), можно разработать программу для их постепенной реализации. Следовательно, выполнение кадастровых работ в Афганистане можно рассматривать по трем отдельным программам (таб.1).

Таблица 1

Выбранные районы и характеристики объектов (источник: FAO, UN-habitat)

Тип программы	Название провинции / города	Площадь города (га)	Количество жителей (млн)	Предполагаемое количество участков (тыс)
Краткосрочная перспектива	Кабул	17,727	4,0	770
Среднесрочная перспектива	Герат	3,170	1,0	160
	Балх	2,395	0,7	135
	Кандагар	8,910	1,2	65
	Нангархар	1,402	0,7	100
	Пактия	1,824	2,85	20
Долгосрочная перспектива	Другие провинции (города и районы)			

На первом этапе этой программы рассматривается город Кабул – столица, где расположены все министерства и ведомства, включая управление земельными ресурсами, что облегчает доступ к ресурсам (инструментам, оборудованию, данным, экспертам и т. д.). Разработка земельно-информационной системы с использованием ГИС-технологий и оцифровка всех видов недвижимости (частной, государственной и общественной) с использованием аэрофотоснимков, спутниковых изображений (существующих и доступных) соответствующего качества, а также использование методов наземных измерений (электронный тахеометр, ГНСС) в зависимости от полевых условий для поддержки и контроля этого процесса.

На втором этапе этой программы рассматриваются центры провинций страны, поскольку после столицы эти города имеют больше ресурсов и возможностей, чем другие оставшиеся города.

Программа первого этапа может иметь свои сложности и не является основным долгосрочным решением, но она может быть полезной изначально по следующим соображениям:

- начало этого процесса должно вызвать коллективное осознание населения столицы государства в необходимости кадастровых работ, а затем и в остальных провинциях и городах, так как осведомленность общественности и населения о кадастровом процессе и регистрации недвижимости недостаточная;

- сбор данных и документов, связанных с недвижимостью, во время данного процесса, их хранение в базе данных и обеспечение легкого доступа в столице выполнить удобнее.

- увеличение государственных доходов путем сбора налогов с зарегистрированной недвижимости в зависимости от формы собственности, площади, типа использования и т.д. в столице будет более значимым;

- использование базы данных при градостроительстве и других работах и т.д.

Первая фаза служит в качестве испытательного процесса, т.е. полученный опыт может быть широко применен в будущих, более масштабных работах.

Параллельно с первым этапом будет организована базовая инфраструктура для работы с кадастром г. Кабула согласно конкретному графику, постепенно подготавливая подходящую платформу для внедрения последующих этапов в других провинциях и городах страны. Например:

- обновление афганского кадастрового законодательства с учетом современных технологий;

- развитие современной геодезической сети;

- обучение и развитие кадастровых специалистов;

- подготовка качественных ортофотоснимков для городов;

- привлечение инвестиций в эту область и т.д.

Заключение

Учитывая текущую ситуацию в Афганистане, начало работ по созданию кадастра на всей территории страны столкнется с несколькими вызовами, включая экономическую слабость, ограниченные профессиональные ресурсы, недостаток оборудования и ресурсов, а также недостаточную социальную осведомленность населения. Поэтому внедрение проекта в три этапа направлено на повышение социальной осведомленности, установление прочной основы для последующих этапов, предотвращение повторения неудачных опытов и привлечение как отечественных, так и иностранных инвесторов.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Фаттахова, Е. И., А. Д. Михайлов. Использование современных компьютерных технологий при ведении государственного кадастра недвижимости, Форум молодых ученых 11-2 (27) (2018), с. 768 -771.

2. Chekole, Solomon Dargie, et al. "Performance Evaluation of the Urban Cadastral System in Addis Ababa, Ethiopia." *Land* 9.12 (2020), P. 1 – 4.
3. World Bank. *Land Governance Assessment Framework: Afghanistan*. World Bank, 2015.
4. URL-1. *bbc, farsi* [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.bbc.com/persian/afghanistan-52879649> (дата обращения 10.10.2023).
5. Stanfield, J. David. "Land administration in (post) conflict conditions: The case of Afghanistan." *Conference on Land Policies & Legal Empowerment of the Poor, Washington DC* http://siteresources.worldbank.org/RPDLPROGRAM/Resources/459596-1161903702549/S3_Stanfield.pdf. 2006, P.1–10.
6. Murtazashvili, Iliia, and Jennifer Murtazashvili. "Can community-based land adjudication and registration improve household land tenure security? Evidence from Afghanistan." *Land Use Policy* 55 (2016), P. 230 – 239.
7. Library of Congress. *Development of Cadastral Survey in Afghanistan*. Library of Congress, (2023). Washington, D.C. 20540 USA [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.loc.gov/item/2015326863/> (дата обращения 10.10.2023).
8. Peikar, Jawad. "Historic and current institutional developments in Afghanistan's land sector." *World Bank Conference on Land and Poverty*. Washington, DC: The World Bank, 2014, P. 4 – 18.
9. Peikar, Jawad. "Afghan Land Administration Projects, 2003-14: A Review" *World Bank Conference on Land and Poverty* [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.terrainstitute.org/pdf/Afghanistan/Land%20Admin%20Project%20Review%20for%20the%20WB--28%20March%20revisions.pdf> (дата обращения 10.10.2023), – P. 4 – 30.
10. Gaston, Erica, and Lillian Dang. "Addressing land conflict in Afghanistan." 2015, – P. 1–10.
11. Nijssen, Stefanie. "From Dispute to Resolution: Managing Land in Afghanistan." *Civil Military Fusion Centre* (2011), P. 1 – 6.
12. Alden Wily, L., *Land Governance at the Crossroads: A Review of Afghanistan's Proposed New Land Management Law*. Afghanistan Research and Evaluation Unit, Kabul, Afghanistan (2012).
13. Мошреф, М. Р., & Самсонова, Н. В. *Землепользование и захват земель в афганистане. In менеджмент в социальных и экономических системах*. 2021. – 37 – 45.
14. Наджибулла Х.З., Гиенко Е. Г. (2023). *Основные направления развития государственной координатной основы в Афганистане*. *Вестник СГУГиТ*, 28(4). – С. 1 – 4.
15. Ulger, Nihat Enver, Cengiz Yildirim, and Can Iban. "Evaluation on Current Turkish Cadastral Systems in Accordance with FIG Cadastre 2014 Statements." *FIG Working Week*, 2015. – P. 1-15.
16. Hajinezhad, Ali. "Development of a Comprehensive Cadastral System: Examinations and Implications." *Turkish Journal of Computer and Mathematics Education (TURCOMAT)* 12.13 (2021), P. 4789 - 4793.
17. Ataç, Pinar. *Türkiye ve İran tapu ve kadastro çalışmalarının karşılaştırılması*. MS thesis, Fen Bilimleri Enstitüsü. – 2019. - 98 с.

© А. Б. Азизи, А. Г. Юнусов, 2024