

Олександр Ігнатенко

докторант кафедри управління національним господарством
НАДУ при Президентові України, к.е.н.

ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНІ СИСТЕМИ ЯК ОСНОВА НОВІТНІХ ТЕХНОЛОГІЙ В ДЕРЖАВНОМУ РЕГУЛЮВАННІ СФЕРИ БЛАГОУСТРОЮ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ

Предметом дослідження цієї статті є аналіз можливості застосування інформаційно-аналітичних систем, що базуються на земельних та містобудівних кадастрах, як основи впровадження новітніх технологій в державному регулюванні сфери благоустрою населених пунктів. У статті розглянуті законодавчі підстави щодо функціонування земельних кадастрів в Україні, а також розглянуто, на прикладі м. Києва, впровадження інформаційно-аналітичної системи забезпечення містобудівної діяльності. В результаті досліджень запропоновано подальший розвиток розглянутої інформаційно-аналітичної системи забезпечення містобудівної діяльності, в частині її розширення для забезпечення державного регулювання сфери благоустрою населених пунктів.

Ключові слова: державне регулювання, сфера благоустрою населених пунктів, благоустрій, житлово-комунальне господарство, державна політика, державне управління, нормативно-правове регулювання.

Olexander Ignatenko

INFORMATION-ANALYTICAL SYSTEMS AS THE BASIS OF NEW TECHNOLOGIES IN STATE REGULATION THE AREA OF BEAUTIFICATION OF HUMAN SETTLEMENTS

The research object of this article is analyzing the possibilities of information and analytical systems based on land and urban cadastre as the basis for the introduction of new technologies in state regulation of the area of beautification of human settlements. The article describes the legislative basis for the operation of land cadastre in Ukraine and examined, on the example of Kyiv, implementation of information-analytical system of urban development. Our results suggested further development of the considered information-analytical system of urban development, in terms of its expansion for state regulation of the area of beautification of human settlements.

Keywords: government regulation, area of beautification of human settlements, beautification of human settlements, housing & municipal economy, public policy, public management, legal regulation.

Александр Игнатенко

ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКИЕ СИСТЕМЫ КАК ОСНОВА НОВЕЙШИХ ТЕХНОЛОГИЙ В ГОСУДАРСТВЕННОМ РЕГУЛИРОВАНИИ СФЕРЫ БЛАГОУСТРОЙСТВА НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ

Предметом исследования данной статьи является анализ возможности применения информационно-аналитических систем, базирующихся на земельных и градостроительных кадастрах, как основы внедрения новейших технологий в государственном регулировании сферы благоустройства населенных пунктов. В статье рассмотрены законодательные основания для функционирования земельных кадастров в Украине, а также рассмотрено на примере г. Киева, внедрение информационно-аналитической системы обеспечения градостроительной деятельности. В результате исследования предложено дальнейшее развитие рассматриваемой информационно-аналитической системы обеспечения градостроительной деятельности, в части ее расширения для обеспечения государственного регулирования сферы благоустройства населенных пунктов.

Ключевые слова: государственное регулирование, сфера благоустройства населенных мест, благоустройство, жилищно-коммунальное хозяйство, государственная политика, государственное управление, нормативно-правовое регулирование.

Постановка проблеми

Аналіз останніх досліджень і публікацій

☞ Сучасна наука і практика переконливо доводять, що ефективні інноваційні технологічні зміни є головним фактором довгострокового економічного розвитку будь-якої країни, чинником її загального багатства та добробуту всіх громадян. З цих причин всі розвинуті країни формують так звані «національні інноваційні системи», тобто державний інституційно-правовий механізм щодо цілеспрямованого управління інноваційним процесом як стратегічним фактором соціально-економічного розвитку [1, с. 248].

В розвитку сфери благоустрою населених пунктів також важливе місце займає застосування сучасних новітніх інноваційних технологій.

☞ Розглядом питань застосування інноваційних технологій в сфері благоустрою населених пунктів займалися такі дослідники: М. Р. Ковальський

[2, с. 234–243] щодо управління земельними ресурсами, зокрема об'єктами благоустрою населених пунктів, з урахуванням досягнень науково-технічного прогресу та інженерно-інформаційного забезпечення процесу використання земель, М. Г. Ступень [3, с. 120–123], О. А. Лагоднюк [4, с. 107–110] та А. І. Ріпенко [5, с. 254–255] щодо інноваційних моделей формування прибудинкових територій житлових комплексів населених пунктів для підвищення ефективності використання міських земель.

☞ Більшість досліджень присвячувались впровадженню новітніх технологій в питаннях державного управління земельними ресурсами, у тому числі територіями населених пунктів, на яких знаходяться об'єк-

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

ти благоустрою. Поза увагою дослідників залишилися питання впровадження та використання новітніх технологій в державному регулюванні сфери благоустрою населених пунктів.

☞ Тому мета статті полягає у дослідженні інформаційно-аналітичних систем, що базуються на земельних та містобудівних кадастрах, та можливості їх застосування при впровадженні новітніх технологій в державному регулюванні сфери благоустрою населених пунктів.

☞ У першу чергу необхідно проаналізувати напруження щодо застосування новітніх технологій в сфері управління земельними ресурсами та можливості їх застосування в державному регулюванні сфери благоустрою населених пунктів.

Із переходом до ринкової економіки, різноманітних форм власності на землю та до платного характеру її використання значно зростає роль містобудівних документів як однієї з найважливіших ланок у механізмі регулювання соціально-економічного розвитку населених пунктів, погодження приватних і громадських інтересів.

Формування території населених пунктів із великою кількістю ділянок і споруд на порівняно обмеженому просторі завжди супроводжується виникненням найрізноманітніших проблемних ситуацій, на вирішення яких спрямована містобудівна діяльність [6, с. 51–52].

Ці проблемні ситуації виникають здебільшого в результаті схрещення інтересів різних землекористувачів та впливають на досконале функціонування населеного пункту. Вони вирішуються або через погодження інтересів шляхом створення інтегрованих управлінських структур, або через вибір можливостей використання території, що взаємовключають одна одну.

Таким чином, управління територіями населених пунктів насамперед являє собою дотримання раціональної організації територій та обопільно погодженого розміщення виробничих комплексів, житлових районів, громадських центрів та об'єктів благоустрою населених пунктів.

Раціональне управління територіями населених пунктів, обопільно погоджене розміщення об'єктів будівництва дає змогу створити нормальні умови для праці, побуту та відпочинку населення, організації виробництва, збереження та поліпшення довкілля. Це важливі, прийняті у всьому світі містобудівні методи регулювання природних, соціальних й економічних процесів.

У загальних рисах управління територіями населених пунктів можна визначити як різнобічну діяльність, спрямовану на комплексну організацію матеріально-просторового середовища суспільної життєдіяльності в населених пунктах.

Процес містобудівного проектування складається з підготовки, прийняття та реалізації проектних рішень, спрямованих на одержання комплексу ефектів: соціального, що характеризується поліпшенням умов життєдіяльності населення; економічного, який досягається за рахунок раціонального розміщення виробничих сил і розселення; екологічного, спрямованого на поліпшення і збереження природного ландшафту, раціонального використання ресурсів, оздоровлення довкілля; естетичного, що досягається шляхом надання архітектурно-художньої виразності обличчю населеного пункту та його окремим ансамблям: вулицям, майданам, паркам.

Ефективність управління територіями населених пунктів значною мірою залежить від повноти та достовірності вихідної інформації, яка використовується при прийнятті рішень з питань його стратегічного та оперативного розвитку. Обсяг необхідної інформації сягає тисячі показників, що характеризують кількісний та якісний стан

елементів середовища населеного пункту і збираються, накопичуються та обробляються різними галузевими органами державної та місцевої влади. При цьому кожен з цих органів висуває свої вимоги до ступеня узагальнення, просторової прив'язки, терміну актуалізації, стандартів обробки та зберігання даних. У результаті про тотожні явища життя в населеному пункті накопичується велика кількість показників, які не кореспондуються між собою і не дають цілісного уявлення про населений пункт.

Не вирішує цієї проблеми і державна статистика, яка будується за галузевим принципом і не розглядає населений пункт як комплексний об'єкт статистичної звітності. Тому інформаційне забезпечення планування і оперативного управління територіями населених пунктів в багатьох країнах світу ґрунтується на складанні та веденні системи кадастрів: населення, земельного, містобудівного, нерухомості тощо, матеріали яких стали ключем для об'єднання інформації з багатьох різних джерел.

Такі кадастри в подальшому можуть використовуватись як на державному, регіональному та місцевому рівні, у тому числі при державному регулюванні в сфері благоустрою населених пунктів.

З переходом до ринкової економіки виникла потреба і в реформуванні земельного кадастру як загальновищого засобу забезпечення захисту права на власність, що потрібно для ефективного функціонування приватного земельного ринку.

Наступними кроками мають бути напрями з використання земельних кадастрів та їх пристосування в різних напрямках державного управління, у тому числі в державному регулюванні сфери благоустрою населених пунктів.

Початок такої реформи зроблений. Так, в Україні функції та призначення земельного кадастру були визначені постановою Кабінету Міністрів України від 17.10.2012 № 1051 «Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру» [7].

Цей Порядок є підзаконним актом до Земельного кодексу України, Законів України «Про Державний земельний кадастр», «Про землеустрій», «Про оцінку земель», «Про топографо-геодезичну та картографічну діяльність», «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», інших законах та прийнятих відповідно до них нормативно-правових актах.

Державний земельний кадастр ведеться з метою інформаційного забезпечення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб при регулюванні земельних відносин; управлінні земельними ресурсами; організації раціонального використання та охорони земель; здійсненні землеустрою; проведенні оцінки землі; формуванні та веденні містобудівного кадастру, кадастрів інших природних ресурсів; справляння плати за землю.

Світовий досвід свідчить, що реєстрація прав на землю займає чи не одне з головних місць у складанні та веденні державного земельного кадастру. Без достовірної інформації про правовий стан земель неможливо забезпечити на практиці управління земельними ресурсами, зокрема тими, на яких розміщені об'єкти та елементи благоустрою населених пунктів. Адже реєстрація всього різноманіття прав на земельні ділянки – власності, користування, розпорядження тощо – є запорукою захисту майнових прав власників землі, в тому числі держави, і землекористувачів, узгодження громадських інтересів та інтересів окремих юридичних і фізичних осіб, а також ефективного управління такими земельними ресурсами.

Відомості Державного земельного кадастру поділяються на відомості про: геодезичну та картографічну

основу Державного земельного кадастру; кадастрове зонування земель у межах території України; об'єкти Державного земельного кадастру.

Відповідно до Закону України «Про Державний земельний кадастр» [8] геодезичною основою для Державного земельного кадастру є державна геодезична мережа.

Картографічною основою Державного земельного кадастру є карти (плани), що складаються у формі і масштабі відповідно до державних стандартів, норм та правил, технічних регламентів.

Для формування картографічної основи Державного земельного кадастру використовується єдина державна система координат. До Державного земельного кадастру включаються відомості про координати пунктів державної геодезичної мережі.

До Державного земельного кадастру включаються такі відомості про картографічну основу: склад відомостей, що відображаються на картографічній основі; дата створення картографічної основи; відомості про особу, яка створила картографічну основу; масштаб (точність) картографічної основи; система координат картографічної основи.

Картографічна основа Державного земельного кадастру є єдиною для формування та ведення містобудівного кадастру та кадастрів інших природних ресурсів.

Зрозуміло, що аналітичні та графічні дані земельного кадастру населеного пункту формуються на основі земельної реєстрації.

Облік кількості та якості земель є узагальненням даних про їх фактичний стан і використання на основі змін у даних державної реєстрації земель і на місцевості.

Облік кількості земель ведеться по власниках землі і землекористувачах, у тому числі орендарях. При обліку кількості землі виділяються: землі за категоріями відповідно до їх функціонального призначення; землі за формами власності; землі, що надані в тимчасове користування, в тому числі на умовах оренди; землі за режимом оподаткування.

Прикладом застосування земельних кадастрів може бути вирішення важливого питання із встановлення та закріплення меж об'єктів благоустрою населених пунктів, в першу чергу щодо використання об'єктів зеленого господарства та прибудинкових територій існуючого житлового фонду.

Статтями 38-42 Земельного кодексу [9] визначено, що до земель житлової та громадської забудови належать земельні ділянки в межах населених пунктів, які використовуються для розміщення житлової забудови, громадських будівель і споруд, інших об'єктів загальногосподарського користування.

Використання земель житлової та громадської забудови здійснюється відповідно до генерального плану населеного пункту, іншої містобудівної документації, плану земельно-господарського устрою з дотриманням будівельних норм, державних стандартів і норм, регіональних та місцевих правил забудови.

Порядок використання земельних ділянок, на яких розташовані багатоквартирні жилі будинки, а також належні до них будівлі, споруди та прибудинкові території, визначається співвласниками.

Розміри та конфігурація земельних ділянок, на яких розташовані багатоквартирні жилі будинки, а також належні до них будівлі, споруди та прибудинкові території, визначаються на підставі проектів розподілу території кварталу, мікрорайону та відповідної землевпорядної документації.

Саме така інформація має входити до земельних кадастрів у розділі, який стосується благоустрою населеного пункту, оскільки такі дані важливі при контролі регульованих державою послуг щодо утримання прибудинкових територій багатопверхових житлових будинків.

Важливим також в питаннях реформування земельних кадастрів є облік земель за якістю, що проводиться за всіма категоріями земель і відображає дані, які характеризують землі за природними і набутими властивостями, впливають на їх продуктивність та економічну цінність, а також за ступенем техногенного забруднення ґрунтів. До таких даних уналежнюються:

- класифікація земель населених пунктів, що здійснюється за функціональним призначенням, згідно з містобудівною документацією населених пунктів;
- характеристика земель населених пунктів за інженерно-геологічними умовами, рівень забезпеченості соціальною, інженерно-транспортною та природоохоронною інфраструктурою, об'єктами оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення тощо.

Саме облік земель за якістю стає найбільш інформаційно цінний при застосуванні сучасних технологій в державному регулюванні сфери благоустрою населених пунктів, оскільки може містити всю необхідну для цього інформацію про відповідні об'єкти та елементи благоустрою населених пунктів.

Прикладом практичного застосування є створення у м. Київ інформаційно-аналітичної системи забезпечення містобудівної діяльності «Містобудівний кадастр Києва» [10; 11].

Проаналізувавши структуру цієї інформаційно-аналітичної системи, можна відзначити, що на даний момент на порталі містяться: основне креслення Генерального плану м. Київ, планувальні обмеження за Генеральним планом, межі розробки містобудівної документації, межі кадастрових зон Державного земельного кадастру, межі земельних ділянок відведених/наданих у відповідності до законодавства за даними публічної кадастрової карти, об'єкти культурної спадщини та зони історичних ареалів, основні об'єкти обслуговування населення (школи, д/садки, медичні установи), зелені зони м. Києва, межі затверджених Київською міською радою детальних планів території, програма розробки містобудівної документації в м. Київ на 2014–2016 роки, комплексна схема тимчасових споруд, ортофотоплан космосйомки 2011, 2012, 2013 років.

У той же час, цю інформаційно-аналітичну систему можливо удосконалити з метою забезпечення державного регулювання сферою благоустрою населених пунктів за рахунок її розширення відповідними функціями, що базуватимуться на вихідних даних земельного та містобудівного кадастрів.

На наш погляд, таке удосконалення має забезпечувати управління об'єктами та елементами благоустрою населених пунктів та включати інформацію про: межі об'єктів благоустрою, стан таких об'єктів та їх функціональні характеристики, паспорти об'єктів благоустрою; інвентаризаційні відомості та реєстри елементів благоустрою на відповідних об'єктах, стан таких елементів та їх функціональні характеристики; облік та нагляд за проведенням ремонтних робіт на об'єктах благоустрою; онлайн-контроль за використанням об'єктів благоустрою та виконанням робіт, у тому числі прихованих робіт тощо.

✦ Таким чином, інформаційно-аналітичні системи, що базуються на земельних та містобудівних кадастрах,

можуть бути основою для впровадження новітніх технологій в державному регулюванні сфери благоустрою населених пунктів. Застосування новітніх технологій дасть поштовх до ефективного використання бюджетних коштів, збалансує вартість надання послуг у цій сфері та поліпшить їх якість.

На нашу думку у подальших розвідках необхідно дослідити та визначити напрями застосування новітніх технологій в державному регулюванні сфери благоустрою населених пунктів, а також запропонувати відповідні технології, що можуть при цьому використовуватись.

Література.

1. Ефективність державного управління : монографія / за заг. ред. І. В. Розпутенка; Ю. М. Бажал, О. І. Кілієвич, О. В. Мертенс [та ін.] ; Укр. Акад. держ. упр. при Президентові України, Ін-т підвищ. кваліфікації керів. кадрів. – К. : К.І.С., 2002. – 420 с.
2. Ковальський М. Р. Актуальні напрями удосконалення механізму державного регулювання земельних ресурсів / М. Р. Ковальський // Науковий вісник Академії муніципального управління. Збірник наук. пр. Серія «Управління», 2011. – Випуск 2. – С. 234–243.
3. Ступень М. Г. Особливості інвентаризації земель в населених пунктах // Вісник Львівського державного аграрного університету. Сер. Землепорядкування і земельний кадастр. – 1998. – № 2. – С. 120–123.
4. Лагоднюк О. Про визначення прибудинкових територій житлового кварталу центральної частини м. Рівне // Геоінформаційний моніторинг навколишнього середовища – GPS та GIS технології.: Х Міжн. наук. – техн. симпоз. (Алушта, верес. 2005). – Львів, 2005. – С. 107–110.
5. Ріпенко А. Зонування як правова засада використання земель житлової та громадської забудови для благоустрою / А. Ріпенко : наукові праці міжнародної науково-практичної конференції [«Актуальні питання державотворення в Україні очима молодих учених»], (Київ, 23– 24 квітня 2009 року) / - К., 2009. – С. 254–255.
6. Економіка міст: Україна і світовий досвід: навч. посіб. / Ред. В. Макуха. – К. : Основи, 1997. – 243 с.
7. Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру : постанова Кабінету Міністрів України від 17.10.2012 № 1051 // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 89. – Ст. 3598.
8. Про Державний земельний кадастр : Закон України від 07.07.2011 № 3613-VI // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 60. – Ст. 2405.
9. Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 № 2768-III // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 46. – Ст. 2038.
10. Офіційний сайт Київської міської державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://kievcity.gov.ua>.
11. Офіційний сайт Міської інформаційно-аналітичної системи забезпечення містобудівної діяльності «Містобудівний кадастр Києва» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mkk.kga.gov.ua>.