

УДК 711.4-112

В.А. Смілка

Департамент містобудування та архітектури Київської міської державної адміністрації,
Україна

ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСТОБУДІВНОГО МОНІТОРИНГУ ЗЕМЕЛЬ

Управління моніторингу просторових об'єктів здійснюється різними органами виконавчої влади, що ускладнює організацію ведення моніторингових досліджень в населених пунктах. Метою статті є проведення аналізу організаційної структури галузевих моніторингів на прикладі міста Києва та розробка пропозиції комплексного ведення містобудівного моніторингу земель населених пунктів, направленою на забезпечення сталого розвитку територій.

Ключові слова: система, моніторинг, населений пункт, моніторинговий центр, територія.

Постановка проблеми

Законодавчі основи містобудівної діяльності та регулювання земельних відносин в Україні свідчать, що функції з координації заходів, ведення містобудівного моніторингу та моніторингу земель належать різним міністерствам, зокрема Міністерству регіонального розвитку та житлово-комунального господарства України, Міністерству аграрної політики та продовольства України, а також Міністерству екології та природних ресурсів України. Разом з тим моніторинг довкілля, до складу якого входить моніторинг земель, організовує Міністерство екології та природних ресурсів України. Таким чином, управління моніторингу просторових об'єктів здійснюється різними органами виконавчої влади, що ускладнює ведення моніторингових досліджень в населених пунктах, організацію взаємодії та обміну інформації між системами.

Мета і завдання

Проаналізувати організаційну структуру галузевих моніторингів на прикладі міста Києва та розробити пропозиції до комплексного ведення містобудівного моніторингу земель населених пунктів для забезпечення сталого розвитку територій зі збалансованим врахуванням соціальних, екологічних та економічних факторів.

Аналіз основних досліджень і публікацій

Стаття ґрунтується на опублікованих теоретичних наукових працях стосовно:

- управління земельними ресурсами. Роботи Горлачука В. В., Добряка Д. С., Петраковської О. С., Новаківського Л. Я., Третяка А. М. та ін.;

- досліджень інформаційного забезпечення містобудівної діяльності, таких авторів, як Габрель М. М., Дьомін М. М., Лаврик Г. І., Лященко А. А., Сингаївська О. І. [1], Шипулін В. Д. та ін.;

- організації спостережень за об'єктами в населених пунктах, які досліджувались вченими Горбань О. М. [2], Гнатченко Є. Ю., Губіною М. В. [3], Пановою Л. П., Сорокою К. О., Шубович С. О., Dewan A. M. [4], Yamaguchi Y. [4], Hathout S. [5].

Науковцями досліджувались питання окремого розвитку галузевих моніторингів з можливістю інформаційної взаємодії між системами. Однак, на практиці автоматизована взаємодія між моніторинговими системами не реалізована. На сьогодні на місцевому рівні управління територіальними ресурсами виникає необхідність у комплексному багатопрофільному проведенні моніторингових досліджень, але така ідея потребує наукового дослідження. В даній праці розглядаються питання організації містобудівного моніторингу земель населених пунктів.

Виклад основного матеріалу

В місті Києві ведення містобудівного моніторингу та кадастру здійснює служба містобудівного кадастру Департаменту містобудування та архітектури відповідно до рішення Київської міської ради від 24.05.2012 № 588/7925 «Про Службу містобудівного кадастру».

Моніторинг земель згідно з постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про моніторинг земель» містить, на думку автора, протиріччя. Засвідчено, що «на локальному та регіональному рівні моніторинг земель проводять територіальні органи Держгеокадастру, на національному рівні - Держгеокадастр», далі в тексті документу зазначено,

що «ведення моніторингу земель здійснює Держгеокадастр за участю Мінприроди, Мінагрополітики, Національної академії аграрних наук та Державне космічне агентство». Термін «ведення» та «проведення» є синонімічними. Аналіз структури територіальних органів та центрального апарату Держгеокадастру свідчить про переважну відсутність спеціальних підрозділів із здійснення моніторингу земель. В центральному апараті Держгеокадастру станом на серпень 2017 року наявний лише відділ моніторингу земельних ресурсів, в окремих територіальних органах Держгеокадастру створені відділи моніторингу земель, зокрема в Головному управлінні Держгеокадастру у м. Києві є відділ охорони та моніторингу земель.

Враховуючи аналіз публічної інформації про рівень ведення моніторингу земель можна зробити висновок, що моніторинг земель зводиться до ведення моніторингу ґрунтів сільськогосподарських територій, який проводиться переважно за межами населених пунктів.

З метою отримання інформації про стан земель керівництво міста Києва вирішило вжити відповідних заходів у межах своїх повноважень і доручило виконувати функції з моніторингу земель в Департаменту земельних ресурсів КМДА (положення про Департамент, затверджене рішенням Київської міської ради від 19.12.2002 № 182/342 із змінами і доповненнями). Також Київрадою від 14.07.2016 № 729/729 затверджено Програму використання та охорони земель міста Києва на 2016 - 2020 роки, що передбачає проведення моніторингу комунальних земель.

Також у м. Києві існує система спостережень за станом навколишнього природного середовища, створена згідно з Положенням про Державну систему моніторингу довкілля, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України 30.03.1998 № 391 та розпорядженням Голови Київської міської державної адміністрації від 03.04.1998, до складу якої входять такі засоби:

- засоби вимірювання забруднення атмосферного повітря Центральної геофізичної обсерваторії Укргідромету – стаціонарні пости спостереження (16 постів);

- засоби Держуправління, що спостерігають за станом природних об'єктів;

- засоби санепідслужби міста, що здійснюють підфакельні вимірювання забруднення атмосферного повітря;

- засоби держсаннагляду за станом водних об'єктів;

- засоби підприємств, організацій, що проводять інвентаризацію джерел забруднення навколишнього середовища з метою обґрунтування

нормативів викидів та скидів речовин, що забруднюють довкілля [6, 7].

Таким чином моніторингові системи в Києві діють окремо, опрацьовується інформація окремо, взаємообмін інформації відбувається у аналоговому (паперовому) вигляді і лише після надання відповідних запитів. Відсутній єдиний орган з опрацювання інформації. Проблеми з інформаційною взаємодією між моніторинговими системами впливають на якість рішень, які приймають органи місцевого самоврядування, на стан вивченості існуючої ситуації та виявлення закономірностей між подіями та явищами.

Необхідно вдосконалити систему державного управління та переглянути функції органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади в частині містобудівної діяльності, охорони земель та організації природоохоронних заходів. Вдосконалення процедури державного управління може бути реалізовано в рамках проведення реформ децентралізації владних повноважень. Виконання таких заходів сприятиме якості містобудівних рішень, охоронним заходам навколишнього середовища, усуненню дублюючих функцій та веденню дублюючих інформаційних ресурсів, що в свою чергу призведе до економії бюджетних коштів.

Крім того ведення всіх кадастрів та моніторингів у населених пунктах повинно здійснюватись на планово-картографічній основі масштабу від 1:500 до 1:10000 в залежності від визначеної мети та поставленої задачі.

Топографічний моніторинг є джерелом інформації для багатьох моніторингів, які здійснюють спостереження за просторовими об'єктами, тому групувати моніторингові дослідження пропонується на базі (із залученням) розпорядників результатів топографо-геодезичних вишукувань.

Органи виконавчої влади та їх структурні підрозділи, як правило це управління містобудування та архітектури, здійснюють накопичення топографо-геодезичних та картографічних матеріалів масштабу М 1:500, М 1:2000, М 1:5000 та М 1:10000.

Загальнодержавне топографічне картографування здійснюється в масштабах 1:10000, 1:25000, 1:50000, 1:100000, 1:250000, 1:500000 і 1:1000000. Топографічні карти таких масштабів є державними. Державною базовою топографічною картою є топографічна карта масштабу 1:10000.

На місцевому рівні планування територій та управління земельними ресурсами виконуються містобудівна документація і документація із землеустрою.

Слід зазначити, що при здійсненні

містобудівної діяльності виконуються топографо-геодезичні вишукування, в тому числі виконавчі знімання завершених будівництвом об'єктів та топографічний моніторинг.

В місті Києві розпорядженням виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) від 25.01.2014 р. № 102 «Про затвердження Положення про інформаційні ресурси єдиної цифрової топографічної основи території міста Києва як складової частини системи баз даних містобудівного кадастру» визначено адміністратора єдиної цифрової топографічної основи території міста Києва - Департамент містобудування та архітектури, який в свою чергу здійснює містобудівний та топографічний моніторинг.

Доцільно згрупувати базові інформаційні ресурси, що є основою для моніторингових досліджень та результати таких досліджень й аналітичні матеріали розроблені на їх основі в одному місці.

Пропонується наділити місцеві органи виконавчої влади повноваженнями щодо створення єдиних аналітичних центрів проведення моніторингових досліджень в межах підзвітних населених пунктів з метою напрацювання прогностичних пропозицій та обґрунтовуючих матеріалів для прийняття управлінських рішень в сфері містобудування, земельних відносин та охорони навколишнього середовища.

Необхідність створення моніторингового центру як інституції, що узагальнює інформаційні, просторові, функціональні та інші процедури проведення моніторингу, застосування його результатів, попередження виникнення негативних явищ, неефективного розподілу й використання земель, інших об'єктів нерухомого майна, розробки пропозицій і управлінських рішень у сфері містобудівної діяльності запропоновано Пирковою О. В. у дисертаційній роботі «Організаційно-методичний механізм формування містобудівного моніторингу використання земель» [8]. Пиркова О. В. пропонує створювати моніторинговий центр нерухомості міст на регіональному рівні управління.

Однак, такі моніторингові центри повинні бути створені на місцевому рівні державної системи управління. Центральним та регіональним органам виконавчої влади «не цікавий» стан земель в межах населених пунктів. Відповідальним за ведення всіх видів моніторингів повинна бути місцева влада, яка безпосередньо звітує перед власною громадою і опікується екологічним станом в населених пунктах.

В рамках децентралізації влади у місцевих органах виконавчої влади з'являється більше повноважень, зокрема функції з координації:

- місцевого економічного розвитку;

- розвитку і утримання місцевої інфраструктури;

- планування розвитку території;

- питання забудови території;

- благоустрою території;

- житлово-комунальних послуг, утримання об'єктів комунальної власності;

- пасажирських перевезень на території громади;

- соціальної допомоги.

Виконання таких функцій та управління відповідними галузями міського господарства без належних технологій, методик та алгоритмів постійних спостережень та періодичних тематичних досліджень не можливе. Зазначені дослідження повинні постійно стимулюватись, розвиватись та вдосконалюватись. Враховуючи, що фінансовий тягар на утримання органів, які здійснюють моніторингові дослідження в населених пунктах, буде лягати на місцеві бюджети, не всі громади зможуть виконувати такі функції. Не всі громади зможуть утримувати підрозділи, організації з проведення багатоцільових моніторингових досліджень. В такому разі багатоцільові моніторингові дослідження в межах населених пунктів, які не утворили відповідних центрів, повинні здійснювати районні моніторингові центри. Інформаційна взаємодія суб'єктів моніторингових досліджень наведена на рис. 1. Моніторингові центри повинні утворюватись не в складі структурних підрозділів виконавчих органів, а як комунальні підприємства. При створенні таких підприємств на початковому етапі місцеві бюджети повинні нести зобов'язання, однак, після розвитку матеріально-технічної бази, технологічного, аналітичного та методичного апарату [9, 10], зазначені підприємства можуть перейти на самокупність при наданні послуг приватним підприємствам та іншим організаціям, які планують вкладати інвестиції у нерухомість, визначають варіанти подальшого розвитку власних земельних ділянок на основі гармонізації соціально-економічних та екологічних потреб населення, влади і бізнесу.

Діяльність таких моніторингових центрів має бути якомога прозорішою, із залученням громадських ініціатив та досліджень. Зазначені центри повинні здійснювати ведення полігалузевого моніторингу населеного пункту і надавати послуги з виконання багатоцільових досліджень об'єктів навколишнього середовища.

Створення моніторингового центру на регіональному рівні не є необхідним. Виконання моніторингових функцій центральними органами виконавчої влади визначені законодавчо і вони фактично їх виконують.

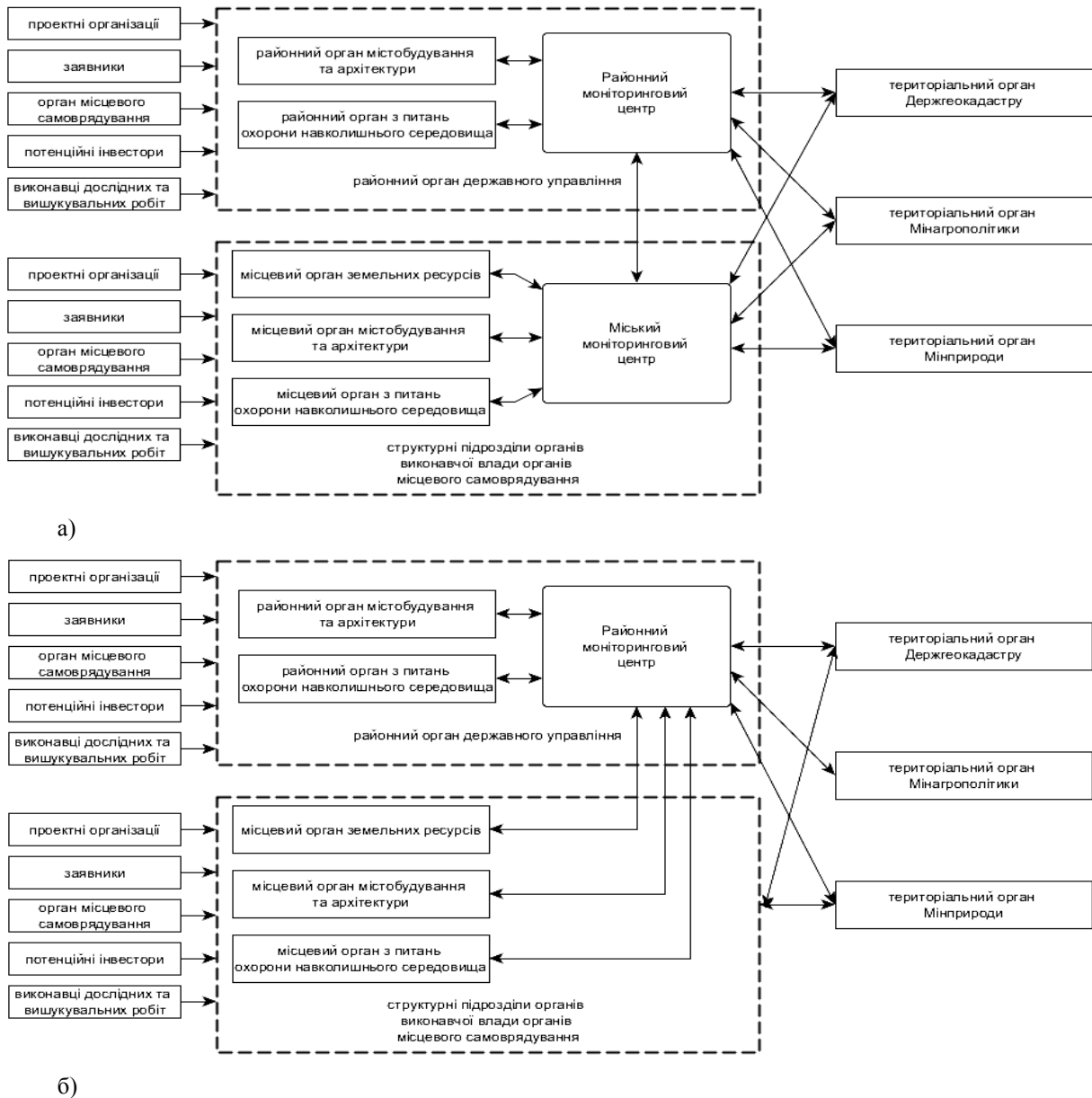


Рис. 1. Організаційна схема діяльності моніторингових центрів
 а) у разі створення центру в населеному пункті; б) у разі створення центру району

Районні та місцеві моніторингові центри повинні передавати інформацію про власні дослідження за тематиками до відповідних територіальних органів виконавчої влади для групування та узагальнення.

Висновок

Сьогодні у великих містах часто виникають земельні та містобудівні конфлікти [11]. З метою системного вирішення проблематики необхідно взяти організаційних заходів стосовно забезпечення органів влади інформацією про стан земельних ресурсів, довкілля, об'єктів містобудування та відомостей про варіанти територіального розвитку. Генерування такої інформації здатна виконувати система містобудівного моніторингу земель

населених пунктів, ведення якої на місцевому рівні територіального управління пропонується покласти на моніторингові центри.

Міський моніторинговий центр повинен проводити полігалузеві моніторингові дослідження в межах підзвітної території, а до функцій районного моніторингового центру пропонується віднести спостереження, аналіз, прогноз містобудівної та екологічної ситуації в межах адміністративного району з узагальненням інформації від міських моніторингових центрів та ведення моніторингових досліджень в населених пунктах, в яких такі центри не створені.

Література

1. Сингаївська, О. І. Явища і об'єкти предметної області містобудівної діяльності [Текст] / О. І.

- Сингаївська // Містобудування та територіальне планування. – № 32. – К.: КНУБА, 2009 – С. 22-37.
2. Горбань, О. М. Основи теорії систем і системного аналізу [Текст] / О. М. Горбань, В. Є. Бахрушин. – Запоріжжя : ГУ «ЗІ-ДМУ», 2004 – 204 с.
3. Губина, М. В. Основы градостроительного менеджмента и мониторинга [Текст]: учебное пособие / М. В. Губина // К. : ВИРА-Р, 2002. – 248 с..
4. Dewan, A.M., Yamaguchi, Y., (2009). Land use and land cover change in Greater Dhaka, Bangladesh: using remote sensing to promote sustainable urbanization. *Appl. Geograph.* 29 (3), 390–401.
5. Hathout, S., (2002). The use of GIS for monitoring and predicting urban growth in East and West St Paul, Winnipeg, Manitoba, Canada. *J. Environ. Manag.* 66 (3), 229–238.
6. Клименко, М. О. Мониторинг довкілля [Текст]: підручник / Клименко М. О., Прищепя А. М., Вознюк Н. М. - К. : Академія, 2006. - 360 с.
7. Мониторинг і методи вимірювання параметрів навколишнього середовища [Текст]: навч. посібник / В. М. Ісаєнко, Г. В. Лисиченко, Т. В. Дудар. – К.:, 2009 с.
8. Пиркова, О. В. Організаційно-методичний механізм формування містобудівного моніторингу використання земель [Текст]: автореф. дис... канд. техн. наук. 05.24.04 – кадастр та моніторинг земель. ХНУМГ ім. О. М. Бекетова. – Х., 2016
9. Mosammam, H.M., J.T. Nia, H. Khani, A. Teymouri and M. Kazemi (2016). Monitoring land use change and measuring urban sprawl based on its spatial forms: The case of Qom city. *Egypt. J. Remote Sens. Space Sci.* 10.1016/j.ejrs.2016.08.002.
10. Ye, Y. (2014) Quantitative tools and urban morphology: combining space syntax, spacematrix and mixed-use index in GIS framework / Y. Ye, A. Van Nes – *Urban morphology*, 18 (2), 97-118.
11. Трухачев, Ю. Н. Общая теория градостроительных систем (методологическая концепция) [Текст] / Ю. Н. Трухачев. – Ростов-на-Дону: Ростовская гос. акад. арх. и искус., 2006 – 120 с.

References

1. Singaevskaya, O. I. (2009). Phenomena and Objects of the Subject Area of Urban Development. *Urban Planning and*

Territorial Planning, 32, 22-37.

2. Gorban, O. M. (2004) Fundamentals of the theory of systems and system analysis. *Zaporizhzhia, Ukraine*, 204.
3. Gubina, M. V. (2002) Fundamentals of Urban Planning Management and Monitoring. *Kyiv, Ukraine*, 248.
4. Dewan, A.M., Yamaguchi, Y., (2009). Land use and land cover change in Greater Dhaka, Bangladesh: using remote sensing to promote sustainable urbanization. *Appl. Geograph.* 29 (3), 390–401.
5. Hathout, S., (2002). The use of GIS for monitoring and predicting urban growth in East and West St Paul, Winnipeg, Manitoba, Canada. *J. Environ. Manag.* 66 (3), 229–238.
6. Klimenko, M. O., Prischeпа, A. M., Voznyuk, N. M. (2006) Environmental monitoring. *Kyiv, Ukraine*, 360.
7. Isaenko, V. M., Lisichenko, G. V., Dudar, T. V. (2009) Monitoring and methods of measuring environmental parameters. *Kyiv, Ukraine*, 312.
8. Pirkova, O. V. (2016) Organizational and methodical mechanism of formation of urban planning monitoring of land use. *Extended abstract of candidate's thesis, Kharkiv, Ukraine*.
9. Mosammam, H.M., J.T. Nia, H. Khani, A. Teymouri and M. Kazemi (2016). Monitoring land use change and measuring urban sprawl based on its spatial forms: The case of Qom city. *Egypt. J. Remote Sens. Space Sci.* 10.1016/j.ejrs.2016.08.002.
10. Ye, Y. (2014) Quantitative tools and urban morphology: combining space syntax, spacematrix and mixed-use index in GIS framework / Y. Ye, A. Van Nes – *Urban morphology*, 18(2), 97-118.
11. Trukhachov, Yu. N. (2006). The general theory of urban systems (methodological concept). *Rostov-na-Donu, Russia*.

Рецензент: д. арх., проф. Г. Л. Ковальська, Київський національний університет будівництва та архітектури, Київ

Автор: СМІЛКА Владислав Анатолійович, кандидат технічних наук, Департамент містобудування та архітектури виконавчого органу Київської міської ради (КМДА).
E-mail – vsmilka@i.ua
ID ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-7025-939>

ORGANIZATIONAL SUPPLY OF CITY MONITORING LAND

V. Smilka

Department of planning and architecture of Kyiv City State Administration, Ukraine

Office of monitoring of spatial objects is carried out by various executive authorities, which complicates the organization of interaction and information exchange between systems. The purpose of the article is to conduct an analysis of the organizational structure of sectoral monitoring on the example of the city of Kyiv and develop a proposal for integrated urban-monitoring of land in settlements, aimed at ensuring the sustainable development of territories, taking into account social, environmental and economic factors. To ensure the fulfillment of such tasks at the local level, the territorial administration is called to establish monitoring centers - city and district. The city monitoring center should conduct monitoring surveys in the reporting area within the reporting area, and it is proposed to include monitoring, analysis, forecast of urban development and environmental situation within the administrative district with the functions of the district monitoring center, with the generalization of information from the city monitoring centers and conducting of field-level monitoring surveys in settlements, in which such centers are not created. Implementation of such measures will promote the quality of city planning decisions, environmental protection measures, elimination of duplicate functions and the maintenance of duplicate information resources in various departments.

Keywords: system; monitoring; settlement; monitoring center; territory.