

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ МІСТА

Ломоносов Д.А.

Розглянуто законодавчий досвід у сфері регулювання питань управління розвитком міста, зокрема щодо інформаційного забезпечення містобудівної документації, планування забудови й розробки стратегії розвитку.

Постановка проблеми. Становлення інституту місцевого самоврядування на сучасному етапі розвитку України та розширення повноважень місцевих органів влади обумовлюють необхідність накопичення та обробки великого обсягу інформації про зміни, що відбуваються в містах. У теперішній час розвиток міста неможливий без отримання об'єктивної та своєчасної інформації, яка б дозволила оперативно виявляти головні проблеми міського середовища та знаходити шляхи їх вирішення. Потреба в достовірній та об'єктивній інформації є актуальною не лише при формуванні містобудівної документації та плануванні забудови, але й під час розробки планів та програм соціально-економічного розвитку населених пунктів. Проте результати дослідження показали, що у теперішній час в Україні існує ряд проблем, пов'язаних саме з інформаційним забезпеченням управління розвитком міста.

Однією з таких проблем є недосконалість діючої нормативно-правової бази, що регулює питання інформаційного забезпечення моніторингу соціально-економічного становища міст, реалізації стратегічних планів та програм державного й місцевого рівнів, а також відносини між органами місцевого самоврядування й територіальними органами державної статистики щодо збору й поширення даних статистичних спостережень.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Нормативно-правові аспекти інформаційного забезпечення управління розвитком міст досліджували у своїх працях О.І. Васильєва, Т.Д. Белкіна, Д.І. Мілованов, С.А. Карпенко, С.А. Єфімов, І.М. Смоляр та ін. Разом з тим, досі залишається невирішеними цілий ряд теоретичних та практичних питань, зокрема тих, що стосуються розробки нормативно-правових актів та їх реалізації, юридичного закріплення планування й використання території, моніторингу показників розвитку міста.

Метою даного дослідження є вивчення законодавчого досвіду України у сфері інформаційного забезпечення управління розвитком

міста, визначення основних проблем законодавчого регулювання моніторингу розвитку міст.

Результати. Усі нормативно-правові акти, які регулюють питання інформаційного забезпечення управління розвитком міст можна поділити на дві категорії: закони та підзаконні акти. Закони визначають загальні засади планування й використання окремих територій, стимулювання їх розвитку, провадження містобудівної діяльності та є основою нормативно-правової бази. Підзаконні нормативно-правові акти деталізують окремі положення законів: визначають напрями використання території, затверджують порядок здійснення моніторингу показників розвитку міст, містять дані про населені пункти тощо. Нормативно-правова база інформаційного забезпечення управління розвитком міста в Україні та сфера застосування законів та підзаконних актів наведена на рис. 1.

Питання взаємодії між органами місцевого самоврядування й територіальними органами державної статистики регулює Закон України „Про державну статистику”. Згідно зі статтею 16 даного закону, відносини органів державної статистики з респондентами та користувачами, у тому числі з органами місцевого самоврядування, базуються на принципах забезпечення надійності, об’єктивності та конфіденційності статистичної інформації, оптимізації витрат на її складання та відкритості статистичної методології [1].

Закон „Про державну статистику” також зобов’язує органи державної статистики надавати органам місцевого самоврядування статистичну інформацію в обсягах, за формами і у строки, визначені планом державних статистичних спостережень або окремими рішеннями Кабінету Міністрів України (ст. 14). При цьому, втручання органів місцевого самоврядування у державну статистичну діяльність, зокрема з питань змісту статистичної інформації, вибору джерел її отримання, статистичної методології, форм і термінів збирання й поширення даних статистичних спостережень, забороняється (ст. 5) [1].

На нашу думку, трактування статті 5 даного Закону є некоректним, оскільки за відсутністю єдиної методики формування систем показників розвитку міста викликає цілий ряд проблем у взаємодії органів місцевого самоврядування з територіальними органами статистики. Для забезпечення ефективної співпраці між органами місцевого самоврядування й територіальними органами державної статистики необхідно розробити методику збору інформації про розвиток міста й формування відповідної системи показників. Також доцільним є формування на законодавчому рівні системи показників муніципальної статистики, яка була б затверджена вищим органом виконавчої влади – Кабінетом

Міністрів

України.



Рис. 1. Нормативно-правова база інформаційного забезпечення управління розвитком міста в Україні

Прикладом такої системи показників може слугувати „Уніфікована система показників, що характеризують соціально-економічне становище муніципального утворення”, розроблена у 1999 році Федеральною службою державної статистики Росії з метою вдосконалення інформаційного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування [9, с. 80-81]. Дана система складається з 5 блоків інформації. Типовий перелік показників системи дозволяється змінювати відповідно до специфіки аналізованого муніципального утворення.

Пріоритети й концептуальні вирішення планування та використання території країни, вдосконалення систем розселення й забезпечення сталого розвитку населених пунктів, розвитку виробничої, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури, формування національної екологічної мережі визначаються Постановою „Про забезпечення реалізації Закону України „Про Генеральну схему планування території України” від 29 серпня 2002 р. №1291 [4]. Моніторинг реалізації Генеральної схеми планування території України здійснюється за 180 показниками, що об'єднані у 20 груп, 12 з яких характеризують забезпечення сталого розвитку населених пунктів. В цілому положення Генеральної схеми відповідають принципам заключних документів Конференції Організації Об'єднаних Націй з розвитку населених пунктів (ХАБІТАТ-II) і відповідним рекомендаціям Європейської економічної комісії ООН та Ради Європи.

Впродовж останніх років роль регіонів у загальному розвитку економіки України невпинно зростає. Разом з тим, існують значні диспропорції, що відображаються у нерівномірності розподілу економічного потенціалу між окремими регіонами України та у відсутності тенденцій до його вирівнювання. За таких умов стає необхідною розробка відповідних нормативно-правових документів, які б визначали правові, економічні та організаційні засади реалізації політики стимулювання розвитку регіонів та подолання диспропорцій між ними. Одним із таких документів є Закон України „Про стимулювання розвитку регіонів” від 08.09.2005 р. №2850-IV, що містить критерії, за якими території визнаються депресивними.

На основі Закону „Про стимулювання розвитку регіонів” затверджено „Порядок здійснення моніторингу показників розвитку регіонів, районів, міст республіканського в Автономній Республіці Крим і обласного значення для визнання територій депресивними” (постанова №860 від 24.07.2006 р. зі змінами і доповненнями). Цим документом визначено перелік з 10 показників, за якими певну територію (регіон, район, місто) можна визнати депресивною. Кожен показник розраховується для окремої групи територій за визначений період часу. Зміни до переліку вносяться відповідно до плану статистичних

спостережень, що затверджується щороку постановою Кабінету Міністрів України згідно з Законом „Про державну статистику”.

Проте, як свідчить аналіз літературних джерел, дана постанова має цілий ряд недоліків. Так, за результатами моніторингу, проведеного Мінекономіки за 2003-2008 роки, в Україні не було територій, що відповідали б одночасно всім критеріям депресивності. За визначенням експертів, отриманий результат значною мірою пов'язаний з тим, що Законом „Про стимулювання розвитку регіонів” встановлені жорсткі показники, за якими території визнаються депресивними [3]. Зокрема, для визнання міської території депресивною необхідно, щоб всі показники одночасно були найнижчими протягом 3 років. Проте як впродовж визначеного періоду жодного разу не було дотримано основної умови визнання депресивності – одночасності. На наш погляд, усі показники, за якими території визнаються депресивними, необхідно порівнювати із середніми значеннями відповідних показників розвитку міст впродовж більш тривалого періоду часу.

Перелік показників, що характеризують розвиток міст, наведено також у Постанові „Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року” №1001 від 21.07.2006 р. В цьому документі визначено 17 загальних показників, що використовуються для оцінки тенденцій регіонального розвитку. На нашу думку, більшість з них можуть бути адаптованими до аналізу розвитку будь-якого сучасного міста. При цьому усі показники можна об'єднати у 4 групи, а саме: показники демографічного стану; соціально-економічні показники; показники муніципального господарства; показники ділової активності.

Серед новітніх нормативно-правових актів слід виділити Постанову Кабінету Міністрів України від 2 квітня 2009 р. № 288, якою запроваджено проведення моніторингу соціально-економічного розвитку малих міст і селищ за відповідними показниками. Метою цієї постанови є визначення оцінки соціально-економічного становища малих міст і селищ, своєчасного виявлення негативних тенденцій їх розвитку та забезпечення прийняття управлінських рішень [6]. Даною постановою визначений перелік показників, за якими проводиться моніторинг. Цей перелік складається з 35 показників, об'єднаних у 4 групи, які характеризують діяльність органів управління, чисельність та структуру населення, соціально-економічну та фінансову сфери.

Цікавим з точки зору дослідження є зарубіжний досвід інформаційного забезпечення управління розвитком міста. Наприклад, в Росії з 1995 року ведеться робота над покращенням інформаційного забезпечення органів місцевого самоврядування. У 1995 році була прийнята Постанова “Про розвиток муніципальної статистики”, згідно з якою у 1996 році був розроблений орієнтовний перелік статистичних

показників соціально-економічного стану муніципальних утворень. Також у 1996 році Державний комітет РФ видав дві постанови: „Про затвердження уніфікованої системи показників, що характеризує соціально-економічний розвиток міста, району, сільського поселення, для розробки прогнозів розвитку цих населених пунктів” та „Про затвердження схеми №1-пм (паспорт соціально-економічного стану міст Російської Федерації”.

Перша з цих постанов містить 116 простих та зведених показників, що об'єднуються у 5 груп: територія, населення, майно, виробнича діяльність та обслуговування, екологія та благоустрій. При цьому основною групою є показники виробничої діяльності та обслуговування, що складається з 70 показників. Дана система показників є типовою та може змінюватися з урахуванням специфіки муніципального утворення.

Друга з вищезгаданих постанов затверджує типовий паспорт міста, що складається з 22 розділів (населення, фінанси, зайнятість та безробіття, стан основних секторів економіки, розвиток громадської інфраструктури, стан навколишнього середовища та інших). Дані для укладання паспорту міста надходять до органів статистики від різних органів місцевого самоврядування. Паспорт міста являє собою набір показників соціально-економічного розвитку міста. В Росії паспорт міста є основним інформаційним матеріалом про соціально-економічний стан міст, що регулярно надходить до місцевих органів влади. Додаткову інформацію доводиться або віднаходити з галузевої статистики підрозділ місцевих адміністрацій, або отримувати в органах державної статистики на комерційній основі. При цьому залишаються невирішеними питання методичного та організаційного забезпечення формування паспорту міста [9, с. 81].

Практика формування паспорту міст в Україні, на думку дослідників, досі залишається нерозвинутою. Як показує аналіз паспортів українських міст, більшість з них не мають єдиної структури, відрізняються один від одного повнотою охоплення різних аспектів функціонування міста, а в деяких з них взагалі відсутні статистичні дані. Практика формування паспорту міст в Україні є нерозвинутою, що пов'язано передусім з відсутністю чіткого механізму збору й узагальнення статистичної інформації, відсутністю чітко визначеної структури паспорту міста, недосконалістю нормативної бази місцевого самоврядування тощо.

Серед інших нормативно-правових документів також варто виділити ті, що регулюють відносини в сфері містобудування. Основним серед таких документів є Містобудівний Кодекс, який встановлює організаційно-правові засади провадження містобудівної діяльності. Слід зазначити, що питання розробки та прийняття Містобудівного кодексу в Україні до теперішнього часу залишаються відкритими. Цей документ, що

схвалений рішенням Кабінету Міністрів від 09.09.2009 р., у теперішній час знаходиться на розгляді у Верховній Раді. Окрім питань, що стосуються організації та провадження містобудівної діяльності, проект містобудівного кодексу України містить положення про порядок надання вихідних даних про проектування об'єктів містобудування, а також показників соціально-економічного розвитку регіонів та населених пунктів.

Містобудівним Кодексом Російської Федерації, що був прийнятий ще у 1998 році, визначені зміст схеми територіального планування, муніципальних районів, генеральних планів поселень та міських округів, етапи їх підготовки, узгодження й реалізації, а також питання інформаційного забезпечення містобудівної діяльності. Зокрема статтею 56 визначається мета формування та структура інформаційної системи забезпечення містобудівної діяльності, а статтею 57 - порядок ведення інформаційних систем та подання відомостей для їх наповнення.

Містобудівним Кодексом визначаються також зміст, структура та порядок ведення інших нормативних документів у сфері містобудування: містобудівного кадастру, генерального й детального планів, правил забудови. Усі ці документи спрямовані на удосконалення інформаційного забезпечення управління розвитком міст. Зокрема містобудівний кадастр, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України №224 від 25.03.1993 р., являє собою систему даних про населені пункти, їх функціональні зони, окремі території та земельні ділянки, споруди, соціальну, інженерну й транспортну інфраструктуру, екологічні та інженерно-геологічні умови.

Джерелами інформації для ведення містобудівних кадастрів є дані державного земельного кадастру, містобудівної документації, екологічних, санітарно-гігієнічних та інших досліджень. Показники інженерно-транспортної інфраструктури, використання міської території та екологічні показники у містобудівному кадастрі представлені досить широко. Разом з тим, соціально-економічним показникам не приділяється належної уваги.

В Росії ще у 1999 році було затверджене „Положення про ведення державного містобудівного кадастру й моніторингу об'єктів містобудівної діяльності”. Згідно з даним положенням містобудівний кадастр повинен містити інформацію для регулювання містобудівної діяльності та здійснення контролю за дотриманням норм містобудівного законодавства [9, с. 82]. У теперішній час найбільш розвиненою в Росії є система містобудівного кадастру Москви. У своїй структурі з поміж інших елементів вона містить 40 інформаційних блоків, джерелом формування яких є дані установ та організацій різних сфер діяльності, а основою

інформаційних ресурсів – генеральний план міста. Останній є своєрідним каркасом, на базі якого визначаються напрями подальшого розвитку міста.

Генеральний план є також основою для формування детального плану міста, який у свою чергу визначає умови для створення проектів землекористування, містобудівної документації тощо. Інформація, що міститься в генеральному та детальному планах міста відображається також в містобудівному кадастрі. Таким чином, усі основні нормативні документи, що діють в галузі містобудування, можна об'єднати в одну систему, яка представлена на рис. 2.

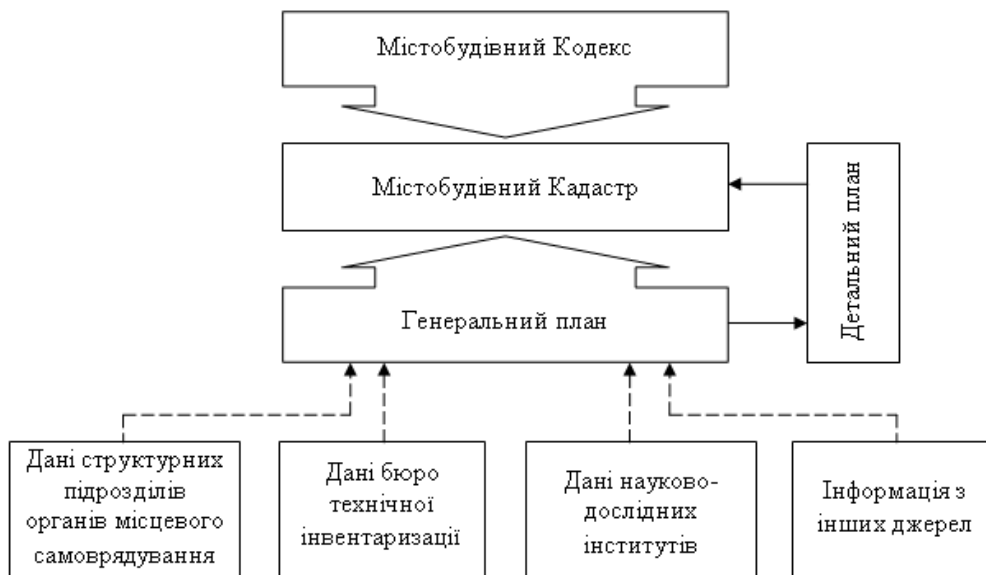


Рис. 2. Система містобудівної документації та джерела її формування

Висновки. У теперішній час Україна має порівняно незначний законодавчий досвід інформаційного забезпечення управління розвитком міста. При цьому на законодавчому рівні цьому існує ряд проблем, які значно ускладнюють процес прийняття управлінських рішень. Серед них можна виділити наступні.

1. Законодавством України не передбачено розробки єдиної уніфікованої системи показників, яка б дозволяла оцінити соціально-економічне становище міст усіх рівнів підпорядкування.

2. Досі залишаються неприйнятими деякі важливі нормативно-правові документи в сфері містобудування й розвитку населених пунктів.

3. На практиці відсутній чіткий механізм формування містобудівної документації, планів та програм розвитку. Це стосується також процесу

збору і обробки статистичних даних для побудови відповідних систем показників.

Вирішення цих проблем потребує внесення змін до законодавства, що навряд чи можливо здійснити найближчим часом. Крім того, необхідно вирішити питання збору даних про соціально-економічне становище міста і створення на їх основі системи показників, яка б дозволяла об'єктивно оцінити рівень його розвитку. При цьому необхідно приділити увагу створенню сучасної організації збору та обробки статистичної інформації різними установами та організаціями.

Література:

1. Закон України „Про державну статистику” від 17.09.1992 р. №2614-ХІІ (зі змінами та доповненнями) // <http://www.ukrstat.gov.ua/>
2. Закон України „Про стимулювання розвитку регіонів” від 08.09.2005 р. №2850-IV (зі змінами та доповненнями) // <http://www.rada.gov.ua>
3. Постанова „Про порядок здійснення моніторингу показників розвитку регіонів, районів, міст республіканського в Автономній Республіці Крим і обласного значення для визнання територій депресивними” №860 від 24.07.2006 р. // <http://www.rada.gov.ua>
4. Постанова „Про забезпечення реалізації Закону України „Про Генеральну схему планування території України” від 29 серпня 2002 р. №1291 // <http://www.uazakon.com>
5. Постанова Кабінету Міністрів України „Про моніторинг соціально-економічного розвитку малих міст і селищ” від 2 квітня 2009 р. № 288 // <http://www.uazakon.com>
6. Постановление Правительства РФ от 28.10.1995 № 1044 “О развитии системы муниципальной статистики” // <http://lawrussia.ru>
7. Постановление Государственного комитета РФ по статистике от 26.12.1996 “Об утверждении унифицированной системы показателей, характеризующей социально-экономическое развитие города, района, сельского поселения, для разработки прогнозов развития этих населенных пунктов” №149 // <http://lawrussia.ru>
8. Постановление Госкомстата РФ от 13.09.1996 №116 “Об утверждении схемы №1-ПГ (Паспорт социально-экономического положения городов Российской Федерации)” // <http://lawrussia.ru>
9. Белкина Т.Д. Диагностика городского развития с помощью системы индикаторов // Проблемы прогнозирования. - 2007. - №2. - С.77-89.

10. Милованов Д.И. Условия формирования системы показателей муниципальной статистики // Электронный научный журнал Саратовского государственного социально-экономического университета. – 2004. - №1 // <http://journal.seun.ru>

11. Смоляр И.М. Информация как основа градостроительного проектирования в XXI веке // Градостроительство в век информатизации. Сборник научных статей отделения градостроительства. М.: Эдиториал УРСС, 2002. – 208 с.

12. Містобудівний кадастр: правові засади створення і ведення // Сайт Антикорупційного ресурсного центру // <http://acrc.org.ua>

Abstract

Lomonosov D. A.

The legal aspects of software development management.

The legislative experience in the adjusting sphere of issues of management development of the city in particular in relation to the informative providing of town-planning document, planning of building and working out of developments strategy is considered.