

СУСПІЛЬНО-ГЕОГРАФІЧНІ ДОСЛІДЖЕННЯ

УДК 911.3:711.1.25

Д.С. Мальчикова

ПЛАНУВАННЯ ТЕРИТОРІЇ РЕГІОНУ: СУСПІЛЬНО-ГЕОГРАФІЧНА КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ

Д.С. Мальчикова

ПЛАНИРОВАНИЕ ТЕРРИТОРИИ РЕГИОНА: ОБЩЕСТВЕННО-ГЕОГРАФИЧЕСКАЯ КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЯ

Херсонский государственный университет

Определены главные составляющие геопланирования, предложен вариант обобщения понятий, категорий, которые встречаются в понятийно-концептуальном поле исследования планирования территорий, в единую понятийно-терминологическую систему. Представлен вариант структурирования и анализа территории для потребностей геопланирования. Проанализированы проблемные аспекты регионального развития и осуществления государственной региональной политики, при решении которых особое значения имеет геопланирование.

Ключевые слова: планирование территории; геопланирование; кадастровая оценка земли; кадастровая оценка территории.

D. Mal'chikova

THE TERRITORY PLANNING OF REGION: SOCIAL-ECONOMICS GEOGRAPHICAL CONCEPTUALIZING

Kherson State University

The main components of geoplanning are identified. The variant of generalization of the concepts and categories, which are used in conceptual and terminological research field of the territory planning into a single conceptual and terminological system, is presented. The version of the structuring and analysis of the territory for the needs of geoplanning is represented. The problematic aspects of regional development and implementation of state regional policy, in deciding which particular value belong geoplanning, are analyzed.

Key words: territory planning, geoplanning; cadastral valuation of the land; cadastral valuation of the territory.

Суспільна географія з її специфічним об'єктом і предметом дослідження акцентує увагу на просторових аспектах життєдіяльності суспільства і, відповідно, займає провідні позиції у вирішенні багатьох актуальних міждисциплінарних проблем сучасності. В їх колі – насамперед питання, пов'язані з управлінням регіональним розвитком, взаємодією суспільства і природи, пошуком шляхів раціоналізації природокористування, створенням раціональної територіальної організації суспільства тощо.

Відображення загальнодержавного бачення актуальності цих проблем засвідчують численні концепції, стратегії, плани і програми соціально-економічного розвитку регіонів країни [4, 6, 7, 8], що формують багаторівневу державну регіональну політику в Україні протягом останніх років.

Ключовим елементом цієї управлінської практики є стратегічне регіональне планування – сформований у рамках державної регіональної політики процес розроблення стратегічних цілей і пріоритетів, реалізація яких спрямована на забезпечення стабільно високого соціально-економічного розвитку регіону, а також програмних засобів їх досягнення [11].

Обов'язковою складовою підготовки всіх стратегій регіонального розвитку є планування територій: будь-які проекти і рішення щодо еко-

номічного, соціального, демографічного, екологічного розвитку територій завжди містять різноманітні матеріали землеустрою, функціонального зонування території, придатності території до тих чи інших видів землекористування тощо. Досвід розвинутих держав світу також свідчить про обов'язкову наявність містобудівної документації на всіх рівнях територіального управління, дотримання послідовності її розроблення, дотримання її проектних рішень.

Особливої актуальності набуває вироблення довгострокової політики планування територій на міждержавному рівні, про що свідчить, зокрема, європейський досвід: заходи Ради Європи, пов'язані з просторовим плануванням, було розпочато ще у 1970 р. у м. Бонн шляхом проведення першої Європейської конференції міністрів, відповідальних за просторове (регіональне) планування (СЕМАТ). СЕМАТ неодноразово збирав представників країн-членів Ради Європи, за участю України, формує відповідні документи [10, 22 та ін.].

Саме в руслі участі України у такій просторово-планувальній інтеграції країн Європи (враховуючи європейський досвід) було розроблено і законодавчо оформлено у 2002 р. Генеральну схему планування території України [6], згідно з двома законами України розпочато роботу щодо розбудови національної і регіональних екологічних мереж

[7, 8], підготовлено Рекомендації з планування території прибережної смуги морів (в рамках проекту ЄС «Співпраця щодо довкілля Чорного моря: Грузія, Молдова, Росія, Україна», 2009) [17] тощо.

Деталізація та конкретизація планувальних рішень, передбачених усіма цими документами, відбувається шляхом створення схем планування територій. Як правило, такі матеріали виконують роль допоміжного інструменту у розробленні та реалізації державної регіональної політики. Але при цьому підкреслимо, що у нещодавно прийнятому Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» стверджується пріоритетність саме містобудівної документації у складі стратегій регіонального розвитку: «...Програми розвитку регіонів та населених пунктів, програми господарського, соціального та культурного розвитку повинні узгоджуватися з містобудівною документацією відповідного рівня» [5, Ст. 5]. Цей базовий закон визначає перелік та ієрархію планувальних документації в Україні і відповідно до нього в країні має бути створено систему планувальних документів – від Генеральної схеми планування території України до генеральних планів населених пунктів (рис. 1).

Для кожної адміністративно-територіальної одиниці (Автономна Республіка Крим, 24 області, міста з особливим статусом Київ та Севастополь, 490 районів) та населеного пункту (29801 населений пункт) закон встановлює обов'язкову наявність планувальних документів. Проте абсолютна більшість адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів не має актуалізованої містобудівної документації.

Незважаючи на це, всі зазначені кроки свідчать про зростання ролі планування територій в країні і навіть його виділення в окремий науковий напрям, співставний за вагою з соціально-економічним плануванням.

Активізація планування територій в регіонах України та нове законодавство з цих питань потребує переосмислення теоретико-методологічної бази планувальної діяльності в межах територій різних масштабів та рангів, а також узгодження понятійно-термінологічного апарату.

Складники планування територій були розроблені в різних галузях, що спричинило відсутність загальної визначеної теоретичної бази й породило термінологічні розбіжності.

У науковій літературі [2, 10, 15], а також законодавчих і нормативних документах [4, 5, 6] поняття «*територіальне планування*», «*планування територій*», «*регіональне планування*», «*районна планіровка*», «*містобудування*» тощо нерідко переплітаються й підмінюють одне одного, що не зовсім коректно. У деяких випадках їх використовують як синоніми, в інших, навпаки, у не-

сумісних значеннях, які не можуть бути зведені в єдину систему. Розроблення теоретико-методологічних і методичних засад планування територій потребує насамперед певної понятійно-термінологічної та концептуальної визначеності.

Нами запропоновано власний варіант узагальнення термінів, понять, категорій, використовуваних у понятійно-концептуальному полі дослідження планування територій, у єдину понятійно-термінологічну систему (рис. 2).

Наголосимо, що найбільш вдалим, на наш погляд, буде застосування терміну *геопланування* [21]. Цей вибір обґрунтовуємо кількома аргументами.

1. Наприкінці XIX ст. саме географи підійшли до ідеї впорядкування та комплексного планування територій. У процесі теоретико-методологічного й технологічного розвитку географічної науки однією з провідних робочих парадигм географії стає концепція планування територій, або геопланувальна парадигма [21], а практичні запити суспільства ставлять перед географами завдання планування територій на всіх рівнях організації життєдіяльності - від міжнародного й національного до регіонального й локального. Територіальне планування в сучасному світі ототожнюється з управлінням «зміню (перетворенням, впорядкуванням) середовища», тобто із суто географічним за змістом завданням зі створення раціонального культурного ландшафту.

2. Об'єкт і зміст наукової та практичної діяльності, узагальнено об'єднані в поняття «планування територій», за своєю суттю відповідає об'єктно-предметній сутності географії. Е.Б. Аласв, незважаючи на міждисциплінарний характер територіального планування, цілком обґрунтовано пропонує віднести його до географічних наук [1, с. 45]. Географи володіють теорією та методикою планування територій для потреб соціально-економічного розвитку, зокрема плануванням міст та систем розселення, розміщенням різних видів господарської діяльності, окремих виробництв і підприємств, формуванням мереж соціальної та виробничої інфраструктури, об'єктів природно-заповідного фонду. Ще в радянські часи помітного розвитку набула конструктивна географія, зокрема у вигляді районної планіровки (започаткована Д.І. Богорадом як «*конструктивна географія району*») [3].

3. Об'єктом будь-яких робіт в галузі містобудування, регіонального, районного, територіального планування і проектування є *територія*, тому використання терміноелементу *гео* при утворенні терміну *геопланування* вказує на змістовну сутність цього виду планування. До того ж це дасть можливість уникнути розбіжностей при використанні понять *регіональний*, *районний*, *територіальний*, *просторовий* і т.п.



Рисунок 1. Сучасна структура документації з планування територій



Рисунок 2. Понятійно-термінологічна система «Геопланування»

У такому контексті під **геоплануванням** ми розуміємо поєднання трьох змістовних складників:

1) *синтетичний конструктивно-прикладний науковий напрям*, що вивчає планувальну організацію суспільно-просторових комплексів, методи її розроблення та оптимізації;

2) *науково обґрунтований системний процес* раціональної територіальної організації суспільства шляхом розроблення й впровадження планів територіального розвитку;

3) *управлінську технологію* регулювання використання територій, створення та підтримання повноцінного життєвого середовища з метою забезпечення збалансованого регіонального розвитку і підвищення якості життя населення.

Суспільно-географічний підхід до аналізу території, її інтегрального потенціалу для потреб геопланування відображено на рис. 3.

Окреслимо проблемні аспекти регіонального розвитку і здійснення державної регіональної політики, при вирішенні яких особливого значення набуває геопланування.

1. Питання раціональної територіальної організації суспільства на різних рівнях і в різних масштабах. Планування територій відноситься до тих інструментів державного управління, що забезпечують територіальну організацію суспільства (ТОС) у межах просторів різних масштабів і рівнів. Створення системи планів територіального розвитку є однією з найефективніших форм втручання держави у господарську діяльність, територіальну організацію виробництва та розселення населення. У новому Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» планування і забудова територій визначається як діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, юридичних та фізичних осіб, яка в числі інших складових передбачає:

- прогнозування розвитку територій;
- забезпечення раціонального розселення і визначення напрямів сталого розвитку територій;
- обґрунтування розподілу земель за цільовим призначенням;
- взаємоузгодження державних, громадських та приватних інтересів під час планування і забудови територій;
- визначення і раціональне взаємне розташування зон житлової та громадської забудови, виробничих, рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих, історико-культурних та інших зон і об'єктів;
- встановлення режиму забудови територій, на яких передбачено провадження містобудівної діяльності;
- реконструкцію існуючої забудови та територій;
- збереження, створення та відновлення рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих територій

та об'єктів, ландшафтів, лісів, парків, скверів, окремих зелених насаджень;

- створення та розвиток інженерно-транспортної інфраструктури;

Відзначимо, що наведені 9 з 13-ти складових діяльності з планування і забудови територій так чи інакше взаємоузгоджуються з концепцією раціональної територіальної організації суспільства. Поняття *«територіальна організація суспільства»* у сучасному розумінні [16] може бути визначене як *зумовлене об'єктивними закономірностями та суб'єктивними чинниками упорядкування життєдіяльності суспільства в межах певної території, що проявляється у формуванні суспільно-територіальних комплексів та систем різного ієрархічного рівня, які лежать в основі окремих поселень, агломерацій, регіонів тощо.*

При розумінні ТОС як процесу (упорядкування життєдіяльності суспільства) і як його результату (суспільно-територіальні комплекси і системи), планування територій має найбільший потенціал обґрунтування і впровадження в життя моделей раціональної територіальної організації суспільства. Якщо загальна концептуальна модель такої організації обґрунтована і відома [19], то у практиці планування територій ще існує низка проблем: як узгодити представлене у офіційній документації (плани землекористування, стратегії регіонального розвитку) «одношарове» використання земель з наявним багатошаровим (поєднання двох і більше видів використання земель у межах певної території); як вирішити проблеми несумісності системи сучасного обліку територій, статистичної звітності щодо розподілу земель і наявної практики їх реального використання.

Ці проблеми в контексті діяльності з планування територій певною мірою можна вирішити шляхом впровадження систематики видів використання земель [21] та оновлення системи обліку земель з обов'язковим виділенням у натурі законодавчо оформлених категорій земель.

2. Питання вдосконалення адміністративно-територіального устрою і посилення ролі місцевого самоврядування. Відправною точкою вирішення цього питання має бути формування адміністративно-територіальних одиниць низового (базового) рівня з метою надання реальних прав самоуправління первинним територіальним громадам, забезпечення населення необхідними постійними та періодичними послугами, наближення до населення влади за умови її децентралізації.

Нині саме територія є головним ресурсом територіальної громади. Ефективне управління природними і соціально-економічними ресурсами територіальної громади і створення сприятливого життєвого середовища неможливі без створення стратегічних планів територіального розвитку по-

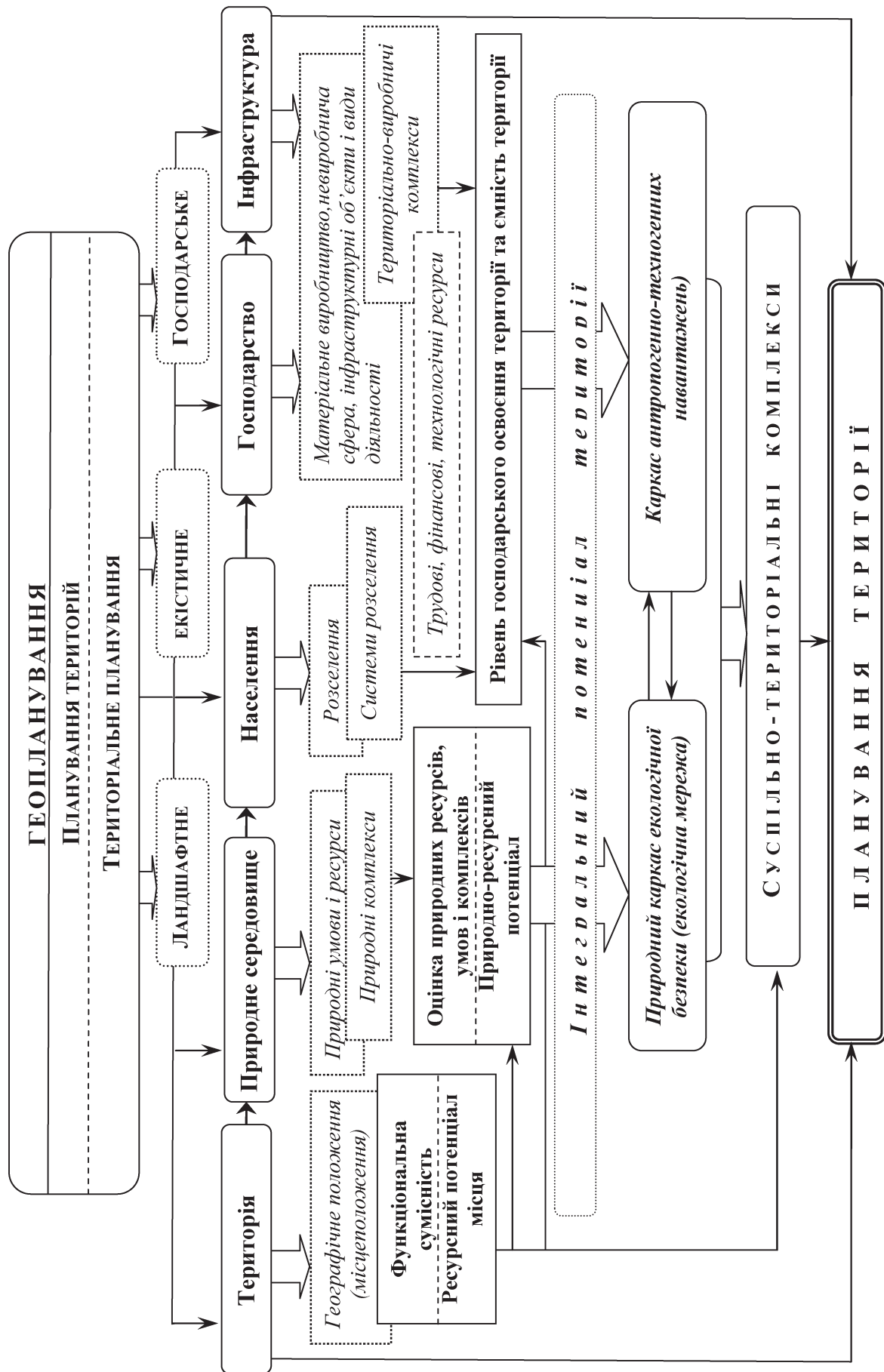


Рисунок 3. Структурування території для потреб геопланування

ряд з наявними програмами соціально-економічного розвитку.

Містобудівна документація стає необхідною органам місцевого самоврядування під час підготовки програм соціально-економічного розвитку, охорони земель, довкілля та здоров'я населення, розвитку соціальної, інженерно-транспортної та туристичної інфраструктури, збереження історико-культурної спадщини. Ця документація є основою для складання програм проведення земельних аукціонів. Інвестиційні проекти окремих забудовників також мають базуватися на рішеннях містобудівної документації.

Разом з цим, слід зазначити, що поряд з безперечною необхідністю замовлення органами самоврядування містобудівної документації існує інша важлива проблема – необхідність наукового обґрунтування (у тому числі й геопланувального) методології цих проектів, оскільки, наприклад, методики планів зонування територій досі немає.

3. Кадастрова оцінка земель і територій. В Україні нині активно розробляють лише напрямки кадастрової оцінки земель у формі кадастру сільськогосподарських земель та кадастру земель населених пунктів, кадастрова оцінка природних угідь розроблена лише для лісових земель у формі лісового кадастру, а проблема кадастрової оцінки територій поки що перебуває на стадії постановки питання [20]. Географи зробили значний внесок у розроблення проблеми кадастрової оцінки земель (як сільськогосподарських [12, 13], так і населених пунктів [14]), достатньою мірою методично розроблено кадастрову оцінку природних ресурсів [9, 18], але розпочаті з 2000 р. роботи щодо планування території України, її регіонів та окремих адміністративно-територіальних одиниць активізують розроблення нової й актуальної проблеми кадастрової оцінки територій.

Акцентуємо увагу на тому, що управлінська практика планування територій і регіонального розвитку здатна ефективно вирішити широке коло проблем сьогодення, пов'язаних з використанням головного регіонального ресурсу – *землі* (як біологічно продуктивного субстрату) і *території* (як геопросторового базису життєдіяльності суспільства). Кадастрову оцінку території визначає наявність чотирьох головних характеристик цих унікальних і своєрідних ресурсів [20]:

1) ресурсного потенціалу місця (місцеполо-

ження) території;

2) потенціалу природних (землі) та соціально – економічних ресурсів території;

3) потенціалу ємності території для розселення і головних видів економічної діяльності;

4) потенціалу ємності території залежно від рівня її господарського освоєння та інтенсивності землекористування.

Складові кадастрової оцінки території при належному методологічному і методичному обґрунтуванні доцільно використовувати при містобудівному аналізі території і обґрунтуванні планувальної організації регіону. В такому випадку територіальні громади матимуть змогу оперувати не тільки кількісною та якісною оцінкою земельних ресурсів, а й оцінками *інтегрального потенціалу території* як найбільш потужного інтегрального ресурсу розвитку. Загальна методологічна схема аналізу території як складно організованої системи ресурсів та властивостей для потреб планування територій представлена на рис. 3.

Висновки

В Україні розроблення документації з планування територій має стати невід'ємною частиною стратегії регіонального та місцевого розвитку, без яких неможливий перспективний розвиток територій. Геопланування слід розуміти як синтетичний конструктивно-прикладний науковий напрям, науково обґрунтований системний процес діяльності та управлінську технологію, що вивчає планувальну організацію суспільно-просторових комплексів, здійснює регулювання використання територій і раціональну територіальну організацію суспільства з метою забезпечення збалансованого регіонального розвитку й підвищення якості життя населення шляхом розроблення і впровадження планів територіального розвитку. Суспільно-географічний підхід до аналізу території, її інтегрального потенціалу найбільшою мірою відповідає, на наш погляд, змісту і завданням геопланування.

Серед найважливіших проблемних аспектів регіонального розвитку і здійснення державної регіональної політики, при вирішенні яких особливого значення набуває геопланування, – питання раціональної територіальної організації суспільства на різних рівнях і в різних масштабах, удосконалення адміністративно-територіального устрою і посилення ролі місцевого самоврядування, кадастрової оцінки земель і територій.

1. Алаев Э.Б. Социально-экономическая география: понятийно-терминологический словарь. – М.: Мысль, 1983. – 350 с.

2. Білоконь Ю.М. Регіональне планування: теорія і практика. – К.: Логос. 2003. – 246 с.

3. Богорад Д.И. Конструктивная география района. Основы районной планировки. – М.: Мысль, 1965. – 408 с.

4. Державна стратегія регіонального розвитку України на період до 2015 року. Затверджена Постановою КМУ від 21.07.2006 р. N 1001.

5. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 року N 3038-VI.

6. Закон України «Про Генеральну схему планування територій України» від 07.02.2002 р. N 3059-III.

7. Закон України «Про екологічну мережу» від 24.06.2004 р. № 1864-IV.
8. Закон України «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки» від 21.09.2000 р. № 1989-III.
9. *Игнатенко Н.Г., Руденко В.П.* Природно-ресурсный потенциал территории. Географический анализ и синтез. – Львов: Изд. Львов. ун-та «Вища школа», 1986. – 164 с.
10. Керівні Принципи Збалансованого Просторового Розвитку Європейського Континенту. Ухвалені на 12-й сесії Європейської Конференції Міністрів, відповідальних за регіональне планування, 7-8 вересня 2000 року, Ганновер. – Режим доступу до джерела: <http://www.aokonus.at.ua/BOOKS/sustainable.pdf>
11. *Лаврів Лілія.* Стратегічне планування у системі управління національним господарством: автореф. дис. ...канд. екон. наук: спец. 08.00.03 «Економіка та управління національним господарством». – Тернопіль, 2008. – 21 с.
12. *Мальчикова Дар'я.* Географічні основи кадастру сільськогосподарських земель Півдня України (на прикладі Херсонської області): автореф. дис. ...канд. геогр. наук: спец. 11.00.02 «Економічна та соціальна географія». – Одеса, 2003. – 20 с.
13. Основи методики земельного кадастру гірських районів (на прикладі Українських Карпат) / О.Г. Топчієв, А.В. Костюченко, З.Й. Яцюк, З.В. Проскура. – Львів: Вид-во Львів. ун-ту, 1966. – 90 с.
14. *Палека Ю.М.* Теорія і практика визначення вартості територій і оцінки земель населених пунктів України (економіко-географічне дослідження): автореф. дис. ...докт. геогр. наук: спец. 11.00.02 «Економічна та соціальна географія». – К., 2009. – 38 с.
15. *Перцик Евгений.* Районная планировка (территориальное планирование): учеб. пособие для студ. вузов. – М.: Гардарики, 2006. – 398 с.
16. *Підрушній Г.П.* Сутність територіальної організації суспільства: її закономірності, процеси та форми // Регіональні проблеми України: географічний аналіз та пошук шляхів вирішення. Зб. наук. праць. – Херсон: ПП Вишемирский В.С., 2011. – С. 253-259.
17. Рекомендації з планування території прибережної смуги морів (підготовлені в рамках проекту ЄС «Співпраця щодо довкілля Чорного моря: Грузія, Молдова, Росія, Україна») / Т. Панченко – К., 2009.
18. *Руденко В.П.* Географія природно-ресурсного потенціалу України. – У 3-х част.: підручник. – К.: ВД «К.-М. Академія» – Чернівці: Чернівецький нац. ун-т, 2010. – 552 с.
19. *Топчієв А.Г.* Геоэкология: географические основы природопользования. – Одесса: Астропринт, 1996. – 392 с.
20. *Топчієв О.Г.* Територія: сучасний зміст поняття; функції; ресурсний потенціал // Укр. геогр. журн. – 2010. – № 4. – С. 3-9.
21. *Топчієв О.Г., Мальчикова Д.С., Шашеро А.М.* Методологічні засади геопланування регіонів // Укр. геогр. журн. – 2010. – № 1. – С. 23-31.
22. The Pan-European Biological and Landscape Diversity Strategy // Council for Pan-European Biological and Landscape Diversity Strategy. Final-Report (Geneva and Strasbourg, 9 November 2009). – Режим доступу до джерела: <http://www.cbd.int/doc/strategic-plan/workshop-consult-reports/PEBLDS-Council-Final-Report.pdf>

Херсонський державний університет

Стаття надійшла до редакції 8.12.2011

УДК 911.3

О. М. Черевко

ПРИКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО ЯК ЧИННИК РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ: СВІТОВИЙ ДОСВІД ТА УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ

А. Н. Черевко

ПРИГРАНИЧНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО КАК ФАКТОР РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ: МИРОВОЙ ОПЫТ И УКРАИНСКИЕ РЕАЛИИ

Институт географии НАН Украины, Киев

В статье анализируется мировой опыт использования приграничного сотрудничества как фактора экономического развития приграничных регионов. Резюмирована практика отдельных стран и интеграционных образований. Рассмотрено состояние приграничного сотрудничества в региональном развитии Украины.

Ключевые слова: государственная граница; приграничный регион; приграничное сотрудничество; региональный рост и развитие.

O. Cherevko

CROSS-BORDER COOPERATION AS A FACTOR OF REGIONAL DEVELOPMENT: WORLD EXPERIENCE AND UKRAINIAN REALITIES

Institute of Geography, National Academy of Sciences of Ukraine, Kyiv

The world experience of using of cross-border cooperation as a factor for economic development in the border regions is analyzed. The experience of states and integration foundations are summarized. The present state of cross-border cooperation in the regional development of the Ukraine is examined.

Key words: state border; border region; cross-border cooperation; regional growth and development.

© **О.М. Черевко, 2012**