

Мальчикова Д.С. Територіальне планування сільської місцевості в контексті сучасних суспільних трансформацій / Д.С. Мальчикова // Культура народів Причорномор'я. Наук. журнал. – 2009. - № 162. – С. 20-23.

*Мальчикова Д.С.*

## **ТЕРИТОРІАЛЬНЕ ПЛАНУВАННЯ СІЛЬСЬКОЇ МІСЦЕВОСТІ В КОНТЕКСТІ СУЧАСНИХ СУСПІЛЬНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ**

В статті представлено територіальне планування як основний механізм соціальної інтеграції сільської місцевості, що діє на протипагу ринковій економічній диференціації в процесі сучасних суспільних трансформацій. На основі аналізу державних програм і завдань розвитку сільської місцевості здійснено суспільно-географічний аналіз проблемних аспектів територіального планування сільської місцевості, зокрема наголошено на необхідності відродження традицій територіального планування, але на основі якісно нової ідеології, законодавчої бази, виконавчих механізмів і моніторингу проблемних регіонів у сільській місцевості. Обґрунтовано, що це дозволить мотивовано вирішувати питання раціонального використання земель та інших ресурсів сільської місцевості, проводити впорядковану забудову населених пунктів, формувати сучасну інженерну та транспортну інфраструктуру.

*Ключові слова: територіальне планування, регіональний розвиток, сільська місцевість.*

Мальчикова Дар'я Сергеевна

## **Территориальное планирование сельской местности в контексте современных общественных трансформаций**

В статье представлено территориальное планирование как основной механизм социальной интеграции сельской местности, который действует в противоположность рыночной экономической дифференциации в процессе современных общественных трансформаций. На основе анализа государственных программ и задач развития сельская местность осуществлен общественно-географический анализ проблемных аспектов территориального планирования сельской местности, в частности акцентировано внимание на необходимости возрождения традиций территориального планирования, но на основе качественно новой идеологии, законодательной базы, исполнительных механизмов и мониторинга проблемных регионов в сельской местности. Обосновано, что это разрешит мотивировано решать вопрос рационального использования земель и других ресурсов сельской местности, проводить благоустройство и застройку населенных пунктов, формировать современную инженерную и транспортную инфраструктуру.

*Ключевые слова: территориальное планирование, региональное развитие, сельская местность.*

Malchikova Dar'ya Sergeevna

## **Territorial planning of rural areas in a context of modern public transformations**

*In article territorial planning as the basic mechanism of social integration of rural areas which works as opposed to market economic differentiation during modern public transformations is presented. On the basis of the analysis of the state programs and problems of development rural areas*

*the socially-geographical analysis of problem aspects of territorial planning of rural areas is carried out, in particular is brought to a focus to necessities of revival of traditions of territorial planning, but on the basis of qualitatively new ideology, legislative base, executive mechanisms and in rural areas. It is proved, that it will allow Motivationмотивувано to solve the problem rational use of lands and other resources of a rural areas, to spend an accomplishment and building of settlements, to form a modern engineering and transport infrastructure.*

*Keywords: territorial planning, regional development, rural areas.*

**Постановка проблеми.** Кризова ситуація у переважній більшості регіонів України та зростання соціальної, економічної диференціації, поляризація умов життєдіяльності суспільства, його окремих територіальних спільнот є основою актуалізації та активізації досліджень, що мають на меті віднайти найбільш ефективні методи та підходи подолання територіальної нерівності і диспропорцій у розвитку суспільно-географічних комплексів.

Одним з найбільш перспективних напрямів діяльності при цьому є територіальне планування як важливий інструмент забезпечення комплексного, збалансованого й цілісного розвитку держави, її регіонів, ефективного використання економічних, природних та інших ресурсів з урахуванням їх територіальних особливостей, усього різноманіття сучасних та перспективних потреб суспільства. Територіальне планування є незамінним для узгодження секторальних політик, загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів, подальшої інтеграції України до єдиного Європейського простору, інтенсифікації транскордонного співробітництва тощо.

Обмеженість простору як ресурсу ставить усі дослідження, що стосуються оптимального його використання, у коло актуальних. Особливо це стосується дослідження аспектів територіального планування сільської місцевості, для якої, з одного боку притаманні властивості певної континуальності, а з іншого боку (як це не парадоксально) – постійний дефіцит земель певної якості як ресурсу. Відповідно, можна припустити, що проблема криється у відсутності науково обґрунтованих, оптимальних схем використання ресурсів сільської місцевості.

**Аналіз основних досліджень і публікацій.** Серед наукових праць, які становили теоретико-методологічну базу даного дослідження, відзначимо наукові доробки, присвячені регіональному розвитку, регіональному плануванню і управлінню [4, 7, 10], регіональній політиці [8], прогнозуванню регіонального розвитку [1, 3], плануванню території [2] тощо. Безумовно, за часів Радянського Союзу з його командно-адміністративними способами і методами управління, планування виступало одним з найважливіших важелів розвитку СРСР та його регіонів. Основні напрямки планування регіонального розвитку були представлені програмно-цільовим плануванням переважно галузевого розвитку і територіальним плануванням у формі Генеральних Схем планування території.

**Метою** дослідження стало виявлення проблемних аспектів територіального планування сільської місцевості в контексті переходу від адміністративно-командної моделі планової економіки до нових форм господарювання.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Зауважимо, що специфічною рисою територіального планування в Україні є наявність елементів двох основних підходів до складання і реалізації територіальних планів. Змістові характеристики цих підходів [9, с. 208] виявляють принципові відмінності між ними: тотальний (плановий) підхід базується на загальнодержавній (народній) власності на просторові ресурси та ідеї всеохоплюючого планування, а проблемний (ринковий) підхід в основі має обмежене втручання держави у використання просторових ресурсів і різноманіття видів власності на них. Незважаючи на такі характеристики (певною мірою кардинально відмінні, взаємовиключні), маємо зараз в Україні своєрідний симбіоз цих методологічних підходів.

Основні концепції регіонального розвитку і розвитку просторових структур країни (включаючи сільську місцевість), у більшості своїй знаходять відображення у вигляді рекомендацій щодо діяльності соціального або економічного характеру і викладені в планувальних й стратегічних документах на різних рівнях.

Акцентуємо, що, на жаль, у наявних державних програмах, що так чи інакше стосуються розвитку сільської місцевості і її підсистем, як правило застосовують знову ж таки компонентний, галузевий підхід, а комплексне бачення сільської місцевості як поліструктурного та багатофункціонального утворення фактично не сформоване.

Так, Державна цільова програми розвитку українського села на період до 2015 року [5] основною метою ставить забезпечення життєздатності сільського господарства, його конкурентоспроможності на внутрішньому і зовнішньому ринку, гарантування продовольчої безпеки країни, збереження селянства як носія української ідентичності, культури і духовності. Зокрема, для визначення проблем кожного села і можливостей розвитку його інфраструктури згідно з положеннями Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року Мінагрополітики запланувало у 2008-2009 роках провести суцільну паспортизацію сільських населених пунктів і впровадження соціальних стандартів й нормативів проживання населення у сільській місцевості. Зауважимо, що для цього фахівцями міністерства спільно з науковцями ННЦ "Інститут аграрної економіки" УААН розроблено проект паспорта соціально-економічного розвитку сільських територій, а зараз триває уточнення та наукове обґрунтування впровадження соціальних стандартів і нормативів проживання населення у сільській місцевості, які слугуватимуть основою розробки місцевих програм соціального-економічного розвитку сільських територіальних громад.

Фактично, у програмі змістовно ототожнюється сільська місцевість і аграрний сектор економіки, майже не зустрічаємо прикладів розуміння сільської місцевості як специфічного утворення, як взаємопов'язаних ресурсної, демографічної, виробничої структур, про що свідчать задокументовані у Програмі очікувані результати її виконання:

- зберегти сільські населені пункти та забезпечити їх об'єктами соціальної інфраструктури відповідно до визначених соціальних стандартів та нормативів;

- підвищити рівень ефективної зайнятості сільського населення, рівень доходів сільського населення і середньомісячної заробітної плати працівників сільського господарства до рівня, не нижче середнього в галузях національної економіки;
- забезпечити формування ємності аграрного ринку шляхом виробництва вітчизняної сільськогосподарської продукції в обсязі, що гарантує продовольчу незалежність країни;
- створити інфраструктуру внутрішнього аграрного ринку, збільшити обсяги біржової торгівлі, сформувати національну мережу оптових сільськогосподарських ринків, інформаційно-комунікативні мережі та активізувати розвиток транспортного забезпечення; сформувати прозорі та ефективні канали надходження продукції від виробника до споживача;
- щороку оновлювати технічну базу сільського господарства на 15 %;

У програмі діяльності Кабінету Міністрів України "Український прорив: для людей, а не політиків" у пункті 3.6 – агропромисловий комплекс і розвиток сільської місцевості на перше місце поставлене зобов'язання забезпечити пріоритетний розвиток аграрного сектору національної економіки, утвердити його конкурентоспроможність та сприяти становленню суспільної гармонії - однакової якості життя громадян України як на селі, так і в місті.

При цьому Уряд розглядає свою діяльність в агропромисловому секторі національної економіки в контексті забезпечення європейських стандартів рівня життя сільського населення та спрямовує свої зусилля на вирішення цілої низки пріоритетних завдань, які забезпечать досягнення поставленої стратегічної цілі.

Разом з цим відзначимо, що як у формулюванні цілей, так і завдань програми не бачимо цілісного «образу» сільської місцевості різних таксономічних рівнів, що не дозволяє, на наш погляд, обґрунтовано говорити про її розвиток чи, принаймні, стабільне функціонування. Аналогічну ситуацію спостерігаємо і аналізуючи пріоритетні завдання Мінагрополітики на 2008 рік [5].

Суспільно-географічний аналіз дозволяє акцентувати такі дискусійні моменти, притаманні майже всім зазначеним документам:

- 1) декларативний характер заявлених тверджень і зобов'язань, відсутність прописаних механізмів досягнення поставлених цілей та завдань;
- 2) відсутність бачення сільської місцевості як специфічного поліструктурного і поліфункціонального утворення, яке завжди відрізнятиметься від міст і урбанізованих ареалів за своїми цілями, завданнями, сутністю;
- 3) твердження про необхідність досягнення рівня доходів сільського населення і середньомісячної заробітної плати працівників сільського господарства до рівня, не нижче середнього в галузях національної економіки – є необґрунтованим з огляду на специфіку формування доходів селян взагалі (значно менша частка найманих працівників) і наявність доходів, що не підлягають статистичному обліку (бартерні розрахунки, натуральні форми оплати тощо);
- 4) відсутність розуміння неможливості створення однакової соціальної інфраструктури для сільських і міських населених пунктів: як однаково забезпечити об'єктами соціальної інфраструктури села, де кількість населення складає 10000 чоловік і 10 чоловік відповідно ?
- 5) в жодному документі не задекларовано, що відродження і розвиток сільської місцевості неможливі без нормального функціонування ринку землі.

Зауважимо, що всі зазначені кроки держави щодо відродження і розвитку сільської місцевості продиктовані розумінням того, наскільки системний і всеохоплюючий характер мають кризові явища в усіх її сферах. Так, учасники спільного засідання колегій Міністерства аграрної політики України та Міністерства регіонального розвитку та будівництва України з питань соціального розвитку українського села констатували [6], що інфраструктура більшості сільських населених пунктів знаходиться в незадовільному стані. Зокрема, у 71% сіл відсутні дошкільні заклади освіти, 41% - клуби і будинки культури, 50% - не

мають середніх закладів освіти. Дільничні лікарні є у 2% сільських населених пунктів, амбулаторно-поліклінічні заклади – у 12%, фельдшерсько-акушерські пункти - 57%, водопроводи - 22%, газопроводи – 36%, дороги з твердим покриттям – 58%.

Безумовно, говорити про комплексний розвиток сільської місцевості за наявності таких фактів дуже важко. Фактично, ми маємо справу не з поняттям розвитку чи хоча б відродження українського села, а скоріше з явищами занепаду та деградації. До такого твердження додамо, що кількість сільських населених пунктів лише за останні п'ять років в Україні скоротилися на 108 одиниць. На 1 січня 2008 року кількість сільських населених пунктів становила 28504 одиниць, сільських рад – 10279 (станом на 1.01.1988 р. – 28842 сільські населені пункти і 8805 сільські ради відповідно [11, с. 445]), скорочується і чисельність сільського населення: тільки за останні вісім років - на 1,3 млн осіб (до 14,7 млн у 2008 р.).

Вважаємо, що за таких умов найважливішими складовими політики розвитку сільської місцевості і сільського господарства як основного функціонального типу діяльності для сільської місцевості України мають бути:

- збільшення соціальної, економічної і просторової єдності сільської місцевості і зрівнювання можливостей розвитку усіх територіальних громад в її межах;
- підтримка сталого розвитку сільської місцевості (для сучасних умов України – фактично формування життєздатності сільської місцевості і її жителів),
- зростання сільськогосподарської конкурентоспроможності на тлі зростання розмаїтості видів економічної діяльності у сільській місцевості.

Досягнення цих цілей передбачає дотримання моделі багатофункціонального розвитку сільської місцевості і сільського господарства. Підтримка життєздатного розвитку в сільській місцевості буде досягнута через розмаїтість економічної діяльності, що гарантує наявність альтернативних джерел доходів, так само як формування виробництва сільськогосподарської продукції відповідно до вимог, згідно яких природне навколишнє середовище має бути захищене, а сільський

пейзаж збережений. У свою чергу, результатом цього стане зростання конкурентоспроможності сільського господарства і збільшення його прибутковості. Однак, це буде вимагати модернізації й змін у технологічних моделях виробництва, результатом чого стане зміцнення і модернізація галузей сільського господарства й розвиток харчової промисловості з метою підвищення якості і безпечності продуктів харчування.

**Висновки.** Суспільно-географічне дослідження проблемних аспектів територіального планування сільської місцевості дає змогу наголосити наступне:

1. З суспільно-географічної точки зору територіальне планування можна розглядати як механізм соціальної інтеграції країн і регіонів, що діє на противагу ринковій економічній диференціації. Необхідним є посилення ролі територіального планування в управлінні державою в цілому і сільською місцевістю зокрема. При цьому важливим є узгодження методології та методик територіального і соціально-економічного (галузевого) планування, суспільно-географічного прогнозування.

2. Кризова ситуація у переважній частині сільської місцевості і зростаюча соціальна диференціація потребують відродження традицій територіального планування, але на основі якісно нової ідеології, законодавчої бази, виконавчих механізмів і моніторингу проблемних регіонів у сільській місцевості. Акцентуємо, що для адекватного вибору методів і підходів територіального планування сільської місцевості необхідною є систематизація основних проблем її розвитку.

3. Наявний стан планування територій областей, районів, генеральних планів населених пунктів, інших проектно-планувальних документів, планів, прогнозів соціально-економічного розвитку тощо потребує оновлення та доробки. Це зумовлене перш за все тим, що нові (ринкові) механізми суспільного розвитку в Україні визначають і нові підходи територіального планування, розробка яких уповільнюється внаслідок недостатності фінансування з державного та місцевих бюджетів відповідних робіт, недооцінкою багатьма органами місцевого



самоврядування ролі схем планування територій, генеральних планів, зволіканням з впорядкуванням системи адміністративно-територіального устрою, визначенням меж його одиниць і т.д.

4. Затримка у вирішенні вищезазначених питань суттєво ускладнює реалізацію державної регіональної політики, розвиток місцевого самоврядування, погіршує умови збереження навколишнього середовища та інших умов життя людей, культурного надбання, перешкоджає системному та вмотивованому вирішенню питань раціонального використання земель та інших природних ресурсів сільської місцевості, проведенню впорядкованої забудови населених пунктів, формуванню сучасної інженерної та транспортної інфраструктури тощо.

Тому слід прискорити удосконалення системи правового регулювання та фінансування розроблення схем планування територій та генеральних планів населених пунктів, довгострокових програм, підвищити відповідальність органів місцевого самоврядування за їх реалізацію. З нашої точки зору вирішення цих питань неможливе без теоретико-методологічного обґрунтування з боку суспільних географів.

#### *Джерела та література:*

1. Басовский Л. Е. Прогнозирование и планирование в условиях рынка: Учеб. пособие / Л. Е. Басовский. – М.: Инфра-М, 2002. – 259 с.
2. Листенгурт Ф. М. Программно-целевое планирование систем населенных мест / Ф. М. Листенгурт, И. А. Портянский, Г. С. Юсин. – М.: Экономика, 1987. – 136 с.
3. Мезенцев К. В. Регіональне прогнозування соціально-економічного розвитку: Навч. посібник / К. В. Мезенцев. – К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2004. – 82 с.
4. Олійник Я. Б., Соціальний розвиток села і територій сільського типу: Навч. посібник / Я. Б. Олійник, А. В. Степаненко. – К.: ВГЛ Обрії, 2003. – 128 с.

5. Офіційний сайт Міністерства аграрної політики України. – <http://www.minagro.gov.ua>
6. Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку та будівництва України. –<http://www.minregionbud.gov.ua>
7. Павлов О. І. Сільські території України: історична трансформація парадигми управління: Монографія / О. І. Павлов. – Одеса: Астропринт, 2006. – 360 с.
8. Пістун М.Д. Регіональна політика в Україні: суспільно-географічний аспект: Монографія / М.Д. Пістун, К.В. Мезенцев, В.О. Тьорло. – К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2004. – 130 с.
9. Скопин А. Ю. Введение в экономическую географию: Базовый курс для экономистов, менеджеров, географов и регионоведов: Учеб. для студ. высш. учеб. заведений / А. Ю. Скопин. – М.: Гуманит. изд. центр ВЛАДОС, 2001. – 272 с.
- 10.Топчієв О. Г. Регіональний розвиток України і становлення державної регіональної політики : навч.-метод. посібник / О. Г. Топчієв, Т. М. Безверхнюк, З. В. Тітенко. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2005. – 224 с.
- 11.Украинский советский энциклопедический словарь. В 3-х т. / [Гл. ред. Ф. С. Бабичев]– К.: Главная редакция украинской советской энциклопедии, 1989. – Т.3. – 772 с.