

ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД СТАНОВЛЕННЯ СИСТЕМИ ПЛАНУВАННЯ ТЕРИТОРІЙ РЕГІОНІВ У ХХ СТ.

Сучасна регіональна ситуація в Україні сформовані у визначальній мірі внаслідок особливостей управління регіональною економікою в радянський період, коли основна увага приділялася вивченню теорії й розробці практичних рекомендацій, що стосуються територіального відтворення, управління ресурсами й розміщення виробничих факторів. Разом з тим багато питань удосконалення управління регіоном, зокрема, створення ефективної системи планування територій залишалися недостатньо вивченими в науці й розробленими - у практичній діяльності. Ці питання стають особливо актуальними з оглядку на те, що і територію вже давно характеризують не просто як геопросторовий базис життєдіяльності суспільства та біологічно продуктивний субстрат, а аналізують як унікальний і своєрідний ресурс з наявністю чотирьох головних характеристик: ресурсного потенціалу місця (місцеположення) території; потенціалу природних (землі) та соціально – економічних ресурсів території; потенціалу ємкості території для розселення і головних видів економічної діяльності; потенціалу ємкості території залежно від рівня її господарського освоєння та інтенсивності землекористування.

Бачення території як найбільш потужного інтегрального регіонального ресурсу визначає необхідність географічного переосмислення складної міждисциплінарної категорії «планування територій», вивчення досвіду і пошук нових теоретичних, методологічних і методичних засад планування територій на різних рівнях організації життєдіяльності суспільства, в регіонах з різною стратегією соціально-економічного розвитку.

У СРСР управління територіальним плануванням здійснювалось

централізовано, містобудування та районна планіровка (на перших етапах якої об'єктами були не території адміністративних одиниць, а промислові зони, райони, урбанізовані ареали) регулювалися системою регламентуючих документів (будівельні норми та різні інструкції), які забезпечували перш за все необхідну систему організації життя населення, умови життєдіяльності міст і поселень, просторову організацію населених місць. В радянських умовах ідеї раціонального підходу, які служили на Заході орієнтирами містобудування, стали засобами раціоналізації єдиного державного підходу. Командно- адміністративна система породила складно організовану, деталізовану за багатьма позиціями систему планування територій, в якій домінував галузевий підхід.

Додамо, що у радянській економіці основний вплив на розвиток регіонів держава робила через галузеву політику. Проблеми регіонів, їхня специфіка враховувалися в ході розробки галузевих і державних планів. Визначальна роль належала народногосподарському й галузевому плануванню. Регіональне планування у тому вигляді, як воно здійснюється в країнах з ринковою економікою, було відсутнє. Це було зумовлено, насамперед, адміністративно-командним, централізованим характером управління економікою країни.

У різні періоди існування СРСР значення планування територій було різним, залежно від змін в радянській регіональній політиці. Характерним для процесу цих змін (за винятком періоду війни та післявоєнної відбудови (1941-1952 рр.) є коливання від пріоритетного положення регіонального підходу в економічній політиці (1930-ті рр., 1957-1965 рр., 1980-ті рр.) до посилення централізації й галузевого управління (1940-і роки; 1966-1980 рр.). Відповідно до цього змінювалися й підходи до планування територій.

На першому етапі соціалістичного будівництва було проголошене завдання нового районування, були утворені вісім великих економічних районів. Посилення районного підходу супроводжувалося організацією управління на місцях, істотним підвищенням статусу регіонального

планування. Основну частину плану ГОЕЛРО (1921 р.), що представляла собою перший досвід розробки єдиного державного плану відродження й перебудови народного господарства, становили прогнози на 10-15 років у регіональному розрізі. Передбачалася не тільки електрифікація країни, але й докорінна реконструкція всіх галузей економіки (переважно - зростання важкої промисловості), раціональне розміщення промислових підприємств по всій території. У перших п'ятирічних планах країни докладно розроблявся територіальний розріз.

Ідеологія радянської системи планування територій формувалася на роботах В.І.Леніна, Г.М.Кржижановського, В.І.Вернадського, І.Г.Александрова, М.М.Колосовського. У якості короткострокової цілі планування називалося розв'язання двох найважливіших проблем - паливної й продовольчої, у якості середньострокової - розвиток внутрішнього ринку й самопостачання всіма найголовнішими видами сировини й промислових товарів, електрифікація, укрупнення виробництва та раціональне розміщення промисловості з метою мінімізації транспортних витрат і втрат праці, у якості довгострокової - перехід з аграрної в індустріальну стадію розвитку за рахунок зміни суспільних відносин і науково-технічного прогресу.

В зв'язку з цим було створено три організації:

1) Комісія В.І.Вернадського в Академії наук (Комісія з вивчення природних продуктивних сил - КЕПС) повинна була забезпечити систематичне вивчення й обстеження природних ресурсів (природних продуктивних сил).

2) Державна комісія з електрифікації (ГОЕЛРО) під керівництвом Г.М.Кржижановського повинна була розробити план електрифікації промисловості, транспорту й землеробства з урахуванням використання непершокласних сортів палива (торф, вугілля гірших сортів).

3) Комітет державних споруд ВРНД (Комдержспор), разом з Комісією з економічного районування І.Г.Александрова, повинен був створити просторовий план розвитку Росії й забезпечити його реалізацію.

Згодом ГОЕЛРО була перетворена в Держплан (Державний плановий комітет), а Комдержспор у Держбуд (Державний комітет з будівництва), і сформувалася трьохрівнева структура планування територій, у якій Академія наук забезпечувала ідеологію й довгострокове планування (прогнозування) на 10-50 років вперед, Держплан відповідав за середньострокове галузеве й планування територій (5-10 років), Держбуд за розробку й реалізацію просторових планів будівництва (від 1 року до 5 років і більше залежно від територій і об'єктів будівництва). Кожна з організацій мала свою систему спостереження й контролю за реалізацією планів (експедиції Академії наук, статистичні управління Держплана, архітектурно-планувальні управління Держбуду). Таким чином, у СРСР діяла повністю сформована структура планування територій. Ключовими організаціями в системі були КЕПС (Академія наук), РВПС (Рада по вивченню й організації продуктивних сил) у системі Держплана, ЦНДІП містобудування (Центральний науково-дослідний інститут по проектуванню міст) у системі Держбуду СРСР.

Окремо потрібно відзначити роль географічної науки у розбудові системи планування територій. У різні часи географи обслуговували різні запити й потреби суспільства, що постійно змінювались, більшою чи меншою коригувались новими загальнонауковими підходами і концепціями, змінювали і розвивали свою теорію та методологію, методичні засоби та інструментарій дослідження. Сучасний етап розвитку українського суспільства в умовах незалежності і переходу до нових концепцій та моделей суспільного розвитку спричинив масштабні та багатовекторні зміни у всіх соціальних, економічних та територіальних процесах держави. Відповідно, провідною робочою парадигмою географії стає концепція планування територій. Географічна [9] та управлінська [3] практика останніх десятиріч переконливо свідчить, що планування території виходить на передній план у розв'язанні актуальних і гострих проблем екологічного оздоровлення та загального впорядкування середовища життєдіяльності людей.

В радянські часи помітного розвитку набула так звана конструктивна

географія району (основоположником якої став Богорад Д.І. [2]), зокрема, у вигляді районної планівки (планування), яка займалась розробленням проектів перспективного розвитку планіровочних (планувальних) районів, обґрунтуванням схем раціонального використання природного середовища, розселення населення, розміщення виробництва.

Протягом 1930 – 1980-х років вітчизняні географи й містобудівники розробляли планувальні схеми для приміських зон великих міст, міських агломерацій, промислових густозаселених районів, курортних зон. Особливість таких планувальних розробок полягала у відносно невеликих просторових розмірах та переважно крупних географічних масштабах досліджень. Зрозуміло, що цей науковий напрям ґрунтувався на методологічних засадах централізованого планового господарства і являв собою планування територій “соціалістичного зразка”, хоча його методичний арсенал зберігає свою цінність і в наш час. В сучасних умовах така методологія вочевидь застаріла і за віком, і за цільовими настановами, і за змістом, оскільки планування територій нашого часу орієнтоване вже на ринкову економіку.

Основними результатами роботи організацій і установ планування територій були довгострокові прогнози й комплексні програми розвитку галузевих комплексів, республік, великих економічних районів і територіально-виробничих комплексів (КЕПС), схеми розвитку й розміщення продуктивних сил (РВПС) і схеми, проекти районного планування й генеральні плани міст (Центральний науково-дослідний і проектний інститут по проектуванню міст). Із часом у кожній організації виробилася самостійна ідеологія й методи проведення робіт і подання результатів в органи управління (партійні комітети різних рівнів - від міського до ЦК КПРС).

Починаючи із середини 1930-х років регіональний підхід поступово втрачає своє значення. Провідною територіальною ланкою були проголошені союзні республіки, однак їх повноваження щодо регулювання в економічній сфері були значно урізані в порівнянні з економічними районами на початку

1930-х років. Основна роль в управлінні й плануванні була віддана галузям.

Результатом такого підходу до регулювання економіки регіонів були територіальні диспропорції в розвитку економіки країни, диференціація економічних районів за рівнем соціально-економічного розвитку. Істотних диспропорцій між розвитком галузей сфери матеріального виробництва й сфери послуг в окремих регіонах вдавалося уникнути через систему так званих соціальних нормативів. При цьому фінансові кошти на будівництво житла й об'єктів соціальної сфери виділялися по двох каналах: у складі галузевих планів капітального будівництва й через фінансування територіальних планів.

Відзначимо, що основу академічного планування й прогнозування в радянський період становили три напрямки ідей і відкриттів. Перший напрямок відображав нові підходи до використання природних ресурсів (технологічні відкриття), другий - відкриття джерел сировини (геологічні й інші), третій - ідеї в області розвитку й розміщення продуктивних сил (тобто найбільш ефективного просторового сполучення джерел сировини з технологічними відкриттями). Сполучення технологічних, сировинних і просторових ідей досягалося в довгострокових прогнозах і комплексних програмах розвитку галузей і територій.

Якщо в Академії наук прогноз формувався від ресурсів і технологій, то галузеве й планування територій Держплану враховувало три базисних фактори - зміна чисельності населення, зростання потреб і досягнутий рівень виробництва. Насамперед розроблявся прогноз зміни чисельності населення країни й статеві-вікового складу (зміни демографічної структури) і нормативи забезпечення населення основними товарами й послугами. Добуток чисельності населення відповідних статеві-вікових груп на нормативи показував необхідний обсяг товарів і послуг. Зіставлення необхідного обсягу з існуючим дозволяло виявити недолік товарів і послуг, що повинен був ліквідований шляхом створення нових виробничих потужностей або підвищенням продуктивності праці й економії сировини на

існуючих виробництвах. У випадку створення нових виробничих потужностей міністерства давали доручення своїм галузевим інститутам на розробку проектів і складали списки підприємств, що планувалося збудувати у відповідному році. Ув'язування між новими виробництвами, трудовими ресурсами, джерелами сировини, можливостями будівельних організацій, пропускною здатністю транспортних магістралей і інших учасників реалізації проектів досягалася складанням міжгалузевих і міжрегіональних балансів і схем розвитку й розміщення продуктивних сил. Таким чином, ресурсно-технологічний і демографо-економічний прогнози Академії наук і Держплана створювали основу для детальних схем і проектів районного планування Держбуду.

Як основні критерії відбору ідей і варіантів галузевих і територіальних планів використовувалися критерії максимізації використання сировинних ресурсів країни, особливо північних, східних і південних районів, при мінімізації витрат на їх освоєння. Таким чином, основна просторова ідея містилася в максимальному екстенсивному освоєнні всієї території країни, основна соціальна ідея - у переміщенні населення із центра й головної смуги розселення на окраїни, основна технологічна ідея - у використанні нових і новітніх технологій, максимізуючих використання енергетичного й сировинного потенціалу країни, а основна економічна ідея - у мінімізації витрат на реалізацію всіх вищезгаданих ідей.

В 1980-х роках були розпочаті нові зусилля по підвищенню статусу регіонального планування. Відповідно до постанови ЦК КПРС И Ради Міністрів СРСР №695 від 12 червня 1979 р. «Про поліпшення планування й посилення впливу господарського механізму на підвищення ефективності виробництва і якість роботи» союзні міністерства й відомства повинні були поліпшити розробку проектів планів розвитку галузей у територіальному розрізі й забезпечити спільний розгляд їх з Радами Міністрів союзних республік; повідомляти їм контрольні цифри й основні показники проектів і затверджуваних планів об'єднань, підприємств і організацій союзного

значення. Аналогічні матеріали низових виробничих ланок повинні були направлятися в місцеві планові комісії.

Був визначений порядок розробки й розгляду передпланових і планових документів на рівні регіональних органів. Як вихідні умови регіонального планування передбачалася обов'язкова розробка союзними й республіканськими плановими органами територіальних балансів виробництва й розподілу найважливіших видів продукції; схем оптимальних вантажопотоків; цільових комплексних територіальних програм по великих проблемах і найважливіших територіально-виробничих комплексах (ТВК); зведених планів капітального будівництва цих ТВК; схем розвитку й розміщення галузей народного господарства й галузей промисловості, а також територіальних схем, і в першу чергу по районах Сибіру й Далекого Сходу; виділення в проектах планів міністерств і відомств показників по ТВК цих районів. Наявність таких планових і передпланових документів повинна була полегшити розробку планів, особливо комплексних планів економічного й соціального розвитку регіонів.

У складі державного плану соціально-економічного розвитку країни одним зі складових елементів був блок «Плани розвитку регіонів країни», включаючи плани розвитку союзних республік, а усередині республік - країв, областей, автономних республік і т.п. Однак ці плани не носили директивного характеру й не мали відповідальних виконавців, тому планування територій відіграло допоміжну роль при обґрунтуванні державних планів.

У цей же час був прийнятий ряд нормативних документів, що регулюють діяльність регіональних органів по планомірному розвитку народногосподарських комплексів на підвідомчій їм території. Передбачені міри були спрямовані на вдосконалення планування й управління в територіальному розрізі, зростання фінансових можливостей місцевих Рад, збільшення їх прав у здійсненні покладених на них функцій по територіальній організації виробництва. Виконкомам обласних, крайових,

районних і міських Рад ставилося в обов'язок складання й затвердження поточних і перспективних планів економічного й соціального розвитку, організація й координація реалізації цих планів, затвердження звітів про їх виконання. Місцевим органам влади давалося право розглядати плани підприємств і організацій вищестоящого підпорядкування для вживання необхідних заходів по раціональному сполученню територіального й галузевого планування. На практиці реалізувати ці вказівки було неможливо. Тому регіональні органи влади могли подавати у вищестоящі організації лише свої пропозиції про коректування галузевих планів, які враховувалися в наступному циклі планування.

До числа важливих шляхів удосконалення радянського планування територій відноситься розробка планів розвитку республік, країв, областей, районів і міст. Значного розмаху цей напрямок планування набув в 1980-ті роки в Ленінградській області, у республіках Прибалтики, у м. Москва й інших регіонах. При розробці територіальних планів розвитку використовувався або комплексний підхід, тобто в нього включалися основні економічні й соціальні показники; або програмно-цільовий підхід, коли планом передбачалося вирішення великої економічної або соціальної проблеми (економія ресурсів, підвищення якості продукції, поліпшення житлового будівництва й т.д.)

Завдяки здійсненню регіональних планів і програм були досягнуті певні економічні й соціальні результати, однак говорити про їхній глибокий вплив на структурні й соціальні перетворення територій за рідким винятком не доводиться. Причиною цього була знову ж другорядна роль, що приділялася цим планам у порівнянні з галузевими, у зв'язку із чим їхнє фінансування здійснювалося по залишковому принципу. На практиці це призводило до невивантаження фінансових ресурсів на реалізацію планованих заходів (як правило, соціальних).

Особливо яскраво недоліки галузевого підходу до планування територій проявилися під час вирішення геоекологічних проблем і охорони

навколишнього середовища засобами планування територій. У схемах та проектах районного планування (або планівки) на всіх територіальних рівнях розділ «Охорона навколишнього середовища» був незамінним та обов'язковим, разом з тим, заходи з охорони довкілля, раціонального використання різноманітних ресурсів території розглядалися в галузевому контексті. Так, до основних екологічних завдань при проектуванні та плануванні було віднесено:

- захист повітряного басейну від забруднення при розміщенні промисловості;
- охорона водного басейну, ґрунтово-рослинного покриву, тваринного світу;
- покращення санітарно-епідеміологічного становища;
- охорона пам'яток історії і матеріальної культури;
- створення системи територій, що підлягають особливій охороні;
- складання комплексної схеми охорони навколишнього середовища району.

Зауважимо, що, як правило, своє вирішення ці завдання знаходили в розрізі конкретних міністерств і відомств, не маючи відображення на рівні розробки і впровадження моделей раціональної територіальної організації природокористування в системі «природа-суспільство», розроблених в контексті ідей еколого-соціально-економічної рівноваги. Зазначимо, що наслідки такого галузевого підходу спостерігаємо і зараз, коли, наприклад, маємо перелік об'єктів екологічної експертизи, до якого не включено території адміністративних регіонів як можливий та необхідний об'єкт експертизи.

Цікавим став свого часу досвід литовських географів та архітекторів [4], які ще у 1980-х рр. Розробили *концепцію краєстрою*, що представляла собою певне узагальнення прогресивних тенденцій планування територій республіки, наявних з середини ХХ ст. Уявлення про ідеї, принципи, критерії, викладені у цій концепції, дають такі тези:

1.

К

раеустрій - це територіальна організація діяльності суспільства з розробкою перспективних планувальних моделей формування культурного ландшафту або його компонентів. У вузькому науковому змісті це слово охоплює лише систему робіт з планування територій, у широкому практичному - і реалізацію останнього.

2.

К

омплексність є лише ознакою якості планування територій, а не її сутністю, і не може бути критерієм виділення краєустрою як особливої дисципліни, оскільки всі роботи з територіального проектування вирішують питання устрою краю, тобто є краєустрійними, незалежно від того, який рівень комплексності в них досягнуть,

3.

М

етодичним ядром структури краєустрою є комплекс таких дисциплін: суспільна географія, геобіологія, геоeкономіка, ландшафтна географія й ландшафтна архітектура. Це свого роду основні територіальні інтегратори всіх соціальних і природних факторів формування культурного ландшафту,

4.

М

етою краєустрою є створення оптимальних територіальних антропоeкоcистем, що визначає антропоeкологiчний підхід як методологічну основу краєустрійного проектування, а різні аспекти цього підходу (біономічний, психономічний, ергономічний, економічний) як критерії оптимальності намічуваних краєустрійних програм.

5.

О

сновними принципами краєустрою визнаються наступні: функціональна комплексність, соціальна доцільність, геоeкологiчна цілісність, регіональна зумовленість і історична спадкоємність. Впровадження їх дозволить забезпечити оптимізацію краєустрійних рішень.

6.

О

сновним краєустрійним завданням є функціональне зонування території, що

визначає призначення останньої й напрямок програми устрою ландшафту. Виділення краєустрійних зон повинне вестися як виділення певних антропоєкосистем, що забезпечують своєю програмою устрою оптимальні умови для різних видів діяльності. Методологічно необґрунтований відрив виділення функціональних зон від розробки напрямків формування ландшафту й автономне трактування останнього з першочерговим проведенням так званого „ландшафтного зонування“, оскільки без концепції територіального розподілу функцій всі вправи по встановленню можливої перебудови ландшафту стають або безглуздими або фактично зводяться до виділення консерваційних зон з відповідним режимом охорони ландшафту (заповідників, заказників і т.п., що в сутності вже є частиною функціонального зонування).

7.

К

краєустрій як планування територій диференціюється по масштабу (на районний й локальний) і по проблематиці (на загальний й спеціалізований). В свою чергу в районному плануванні виділяються дрібномасштабна й великомасштабна стадії, а в локальному - проектування місцевостей і ділянок. Спеціалізований краєустрій можна диференціювати як за провідним функціональним профілем території (виробничий, рекреаційна, консерваційний), так і по компонентному типу землекористування (землеустрій, лісоустрій, водогосподарський устрій, проектування населених місць, проектування доріг тощо).

Представлена вище концепція краєустрою відрізняється простотою трактування й відмовою від пропаганди нових «наук і мистецтв» у сфері територіального проектування, а також від механічного поділу й автономізації окремих сторін цього цілісного процесу. Основною відмінною рисою концепції є антропоєкологічний міждисциплінарний підхід, що визначає головний напрямок її теоретичної платформи.

Класик радянських робіт з районного планування Є.Н. Перцик [6] відмічає, що в роботах з районного планування того періоду одним з

основних недоліків виступає відомчий характер будівництва та проектування, що призводив до зневаги з боку відомств до важливості комплексних рішень щодо організації території, зміщення на другий план екологічних завдань, бажання досягати вузькогалузевих цілей виходячи з кон'юнктурних роздумів на противагу комплексним рішенням. Нагромадження перерахованих недоліків в 1980-ті роки разом з розпиленням сил на здійснення функцій наддержави, призвели до підриву фінансової й планової системи національної економіки, що завершилися кризою 1991 р..

У сучасній українській науковій літературі зустрічаємо також поняття *конструювання території*. Пістун М.Д. [7] цим поняттям (що включає розробку схем і проектів районного планування) характеризує наступний після прогнозування та індикативного планування етап управління регіональним розвитком: схема визначає господарську структуру, найсприятливіші пункти для розміщення виробництва та розселення людей, функціональні зони, спеціальне районування для складання проекту, містить кадастрову оцінку промислових ділянок; проект деталізує та конкретизує складові схеми найбільш цілісних у соціально-економічному аспектах частин території. При цьому наголошується, що у системі управління регіональним розвитком районне планування є зв'язуючою ланкою між регіональним плануванням території та будівельним проектуванням і акцентується, що надалі колишній науково-методологічний та організаційний досвід з комплексного планування територій (В.М. Лаженцев [5], Д.М. Стеченко [8]) та районних планувань слід відновити у повному обсязі, як це кваліфіковано здійснено Ю.М. Білоконем [1] для потреб містобудування.

Література:

1. Білоконь Ю. М. Регіональне планування: теорія і практика / Ю. М. Білоконь. – К.: Логос. 2003. – 246 с.
2. Богорад Д. И. Конструктивная география района. Основы районной планировки / Д. И. Богорад. – М.: Мысль, 1965. – 408 с.
3. Закон України «Про Генеральну схему планування території України» від 07.02.2002 р. N 3059-III.
4. Кавалаяускас П. Концепция краеустройства в Литве: развитие и проблемы / П. Кавалаяускас // Научн. Труды высш учебн заведений Литовской ССР. География. – 1987. – Вып. XXIII. – С.122-141.
5. Лаженцев В.Н. Территориальное развитие: Методология и опыт регулирования /

Отв. ред. Т.Е. Дмитриева. – СПб.: Наука, 1996. – 107 с.

6. Перцик Е. Н. Районная планировка (территориальное планирование): учеб. пособие для студ. вузов / Евгений Перцик. – М. : Гардарики, 2006. – 398 с.
7. Пістун М. Д. Основи теорії суспільної географії: Навч. посібник / М. Д. Пістун. — К.: Вища шк., 1996. — 231 с.
8. Стеченко Д. Н. Методология обоснования комплексного территориального плана административной области / Д. Н. Стеченко // Географические исследования для целей планирования экономического и социального развития. Сб. науч. трудов. – К.: Наукова думка, 1983. – С. 49-57.
9. Топчієв О. Г. Методологічні засади геопланування регіонів /О. Г. Топчієв, Д. С. Мальчикова, А. М. Шашеро // Український географічний журнал. – 2010. – № 1 (69). – С. 23-31.

