

АНАЛІЗ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ РЕСУРСІВ У ПЛАНУВАННІ ТЕРИТОРІЙ ТА ПРАКТИЦІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕГІОНАЛІЗАЦІЇ

У статті показано особливості аналізу територіальних ресурсів, інтегрального потенціалу території як основи формування схем планування територій регіонів, розробки стратегії регіонального розвитку, проведення адміністративної регіоналізації. Проаналізовано численні та різноманітні характеристики території, показано специфічні суспільно-географічні характеристики і особливості її використання як ресурсу. Визначено проблеми аналізу наявного природокористування в регіоні, запропоновано варіанти аналізу сумісності–несумісності різних видів природокористування на регіональному рівні (на прикладі Херсонської області). Запропоновано загальний розподіл за рівнями регіоналізації однофакторних (компонентних), багатофакторних (функціональних), комплексних (інтегральних) регіонів у теорії і практиці адміністративної регіоналізації. Обґрунтовано, що для України сильним чинником регіоналізації виступає її розмежування на історико–географічні регіони як найбільш інтегровані формування переважно вищих рівнів регіоналізації країни.

Ключові слова: територія, територіальні ресурси, регіональний розвиток, природокористування, планування територій, адміністративна регіоналізація.

Д.С. Мальчикова. АНАЛИЗ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ РЕСУРСОВ В ПЛАНИРОВАНИИ ТЕРРИТОРИЙ И ПРАКТИКЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕГИОНАЛИЗАЦИИ. В статье показаны особенности анализа территориальных ресурсов, интегрального потенциала территории как основы формирования схем планирования территории регионов, разработки стратегии регионального развития, проведения административной регионализации. Проанализированы многочисленные и разнообразные характеристики территории, показаны специфические общественно–географические характеристики и особенности ее использования в качестве ресурса. Определены проблемы анализа имеющегося природопользования в регионе, предложены варианты анализа совместимости–несовместимости различных видов природопользования на региональном уровне (на примере Херсонской области). Предложено общее распределение по уровням регионализации однофакторных (компонентных), многофакторных (функциональных), комплексных (интегральных) регионов в теории и практике административной регионализации. Обосновано, что для Украины ведущим фактором регионализации выступает ее разграничение на историко–географические регионы как наиболее интегрированные формирования преимущественно высших уровней регионализации страны.

Ключевые слова: территория, территориальные ресурсы, региональное развитие, природопользование, планирование территорий, административная регионализация.

Постановка проблеми. В останні роки, завдяки насамперед зусиллям науковців, на загальнодержавному рівні управління з'явилося усвідомлення надзвичайної важливості для країни проблем ефективного використання територій та регіонального розвитку. Підтвердженням цього є розробка, прийняття та запровадження у практику низки нормативно–правових актів, які регламентують процеси управління розвитком територій, парламентські слухання з найбільш гострих проблем регіонального розвитку.

Немає сумнівів у тому, що ключовими елементами управлінської практики щодо використання територій є їх планування, адміністративна регіоналізація і формування стратегії регіонального розвитку. Територія є унікальним просторовим ресурсом, вона вирізняється низкою специфічних особливостей, на ній формується своєрідне поєднання різних видів природокористування, елементів розселення, господарства, культури тощо. Наголосимо також, що першоосновою диференціації регіональних ресурсів розвитку є використання властивостей і планування території регіонів як інтегрального і унікального ресурсу.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. В сучасних вітчизняних і зарубіжних дослідженнях [4,6,10,11,13,17 тощо] акцентується підвищена увага до ролі території і територіальності в контексті соціально–просторової взаємодії і

прийняття просторових рішень. Зокрема відзначається, що в основі процесів планування територій і пошуку стратегій територіального управління закладені просторові уявлення суб'єктів державної політики, які відображають встановлені політико–адміністративні традиції і територіальні кордони. Останнім часом в економічній науці розробляється поняття територіального капіталу [15], на сьогоднішній день існує чітка ієрархізована система інтегральних форм територіальної організації суспільства [8, 12], яка адекватно відображає об'єктивну територіальну структуру суспільства і слугує базисом для розробки прогностичних моделей розвитку регіонів, заходів регіональної політики держави і планування територій, є засобом підтримки управлінських рішень. Розроблені також численні методи і підходи географічного [2,5,6,13,14,16], містобудівного [1,7,18], адміністративно–управлінського аналізу території [3,9], оцінки територіальних ресурсів [13] тощо. Саме ці праці стали підґрунтям щодо визначення особливостей аналізу територіальних ресурсів у територіальному управлінні, плануванні територій та адміністративній регіоналізації.

Метою роботи стало розглянути особливості аналізу територіальних ресурсів, інтегрального потенціалу території як основи формування схем планування територій регіонів, розробки стратегії регіонального розвитку, проведення адміністративної регіоналізації.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Незважаючи на фундаментальність цієї категорії, поняття територіалізму [22], територіального управління порівняно недавно з'явилися на європейському порядку денному і часто використовуються відносно концепції територіальної згуртованості [15, 20, 21]. На сьогоднішній день поняття було концептуально визначене в ході європейських політичних та наукових дискусій. Stead D. [19] наголошує три специфічні особливості, які відрізняють територіальне управління від інших видів управління:

- територіальне управління аналізує територіальну динаміку, прогнозує її та пропонує засоби керування територіальними процесами;

- територіальне управління здійснює оцінку впливу територіальних умов і формування потенціалу розвитку місць;

- територіальне управління в рамках проведення адміністративної регіоналізації визначає межі політичного впливу.

В географічних дослідженнях території присутні численні та різноманітні характеристики, головними серед яких є: географічне положення або місце (місцеположення), ресурсний потенціал території, її розмір (величина, площа), а також рівень господарського освоєння території. Вважаємо, що крім цього доцільно виділити такі специфічні суспільно-географічні характеристики і особливості використання території як ресурсу:

- 1) у методологічному аспекті – територія є геопросторовим базисом життєдіяльності людей. Вона містить і зосереджує на кожній конкретній ділянці всі компоненти природного середовища та їх типові просторові поєднання – природні комплекси (ландшафти);

- 2) територія – не тільки місце локалізації всіх різновидів природних ресурсів, включаючи земельні ресурси, але і простір для розселення населення та розміщення будь-яких видів господарської діяльності людей;

- 3) будь-яка компонентно-галузєва характеристика середовища (природно-ресурсна, соціально-демографічна, виробнича) просторово координована – має свою обов'язкову прив'язку до певної території, до конкретних місць, місцеположень, ареалів;

- 4) оцінку території визначає наявність чотирьох головних характеристик цих унікальних і своєрідних ресурсів [13]: 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;

- 5) характеристики територіальних ресурсів можуть бути розроблені й використані тільки співставно з їх просторовим розміщенням та територіальною прив'язкою: поза територією вони не існують;

- 6) реальне використання територіальних ресурсів є «багат шаровим»: територіальна сумісність лише окремих видів природокористування є конфліктною і навіть взаємовиключною, але більшість видів природокористування є сумісними тією чи іншою мірою.

Всі зазначені особливості на даний час широко застосовуються в географічних дослідженнях. Звичайно, питання створення кадастру територіальних ресурсів на загальнодержавному, законодавчо оформленому рівні в Україні тільки поставлене [5, 13]. Функціонує повноцінно лише державний земельний кадастр, хоча і з цілою низкою проблемних питань, досі розробляється і наповнюється даними автоматизована система ведення державного земельного кадастру, формується ринок земель тощо.

На жаль, єдиним достовірним джерелом для аналізу сучасної картини використання територіальних ресурсів є систематизація матеріалів з розподілу земельного фонду (за загальноприйнятою формою б–зем). Разом з тим, ця офіційна статистика обліку структури використання земель має багато недоліків і дискусійних моментів і вже давно не відповідає реаліям сучасності. Так, згідно законодавства ключовими ділянками регіональної та національної екомереж насамперед мають стати території природно-заповідного фонду. Але маємо парадокс – така категорія земель взагалі відсутня у офіційній номенклатурі управління земельних ресурсів (у формі б–зем). Землі ПЗФ «розмиті» серед земель лісового, водного фонду, сільськогосподарського призначення. Або, наприклад, землі водного фонду з особливим статусом – нові категорії земель (зокрема, водоохоронні зони, прибережні захисні смуги), які чітко визначений і регламентований щодо використання Земельним і Водним кодексами України у 1990-х роках, ще не виділені на місцевості і не показані на планах землекористування.

В контексті розбудови екологічних мереж, значним резервом для їх формування є малопродуктивні та деградовані сільськогосподарські землі. Частки еродованих, засолених, підтоплених, дефльованих земель у Херсонській області неприпустимо високі. Разом з тим, досить проблематичним є питання їх інвентаризації, обліку і виведення із сільськогосподарського обробітку, «консервування» і повернення до стану природних угідь – пасовищ, сіножатей, чагарників, лі-

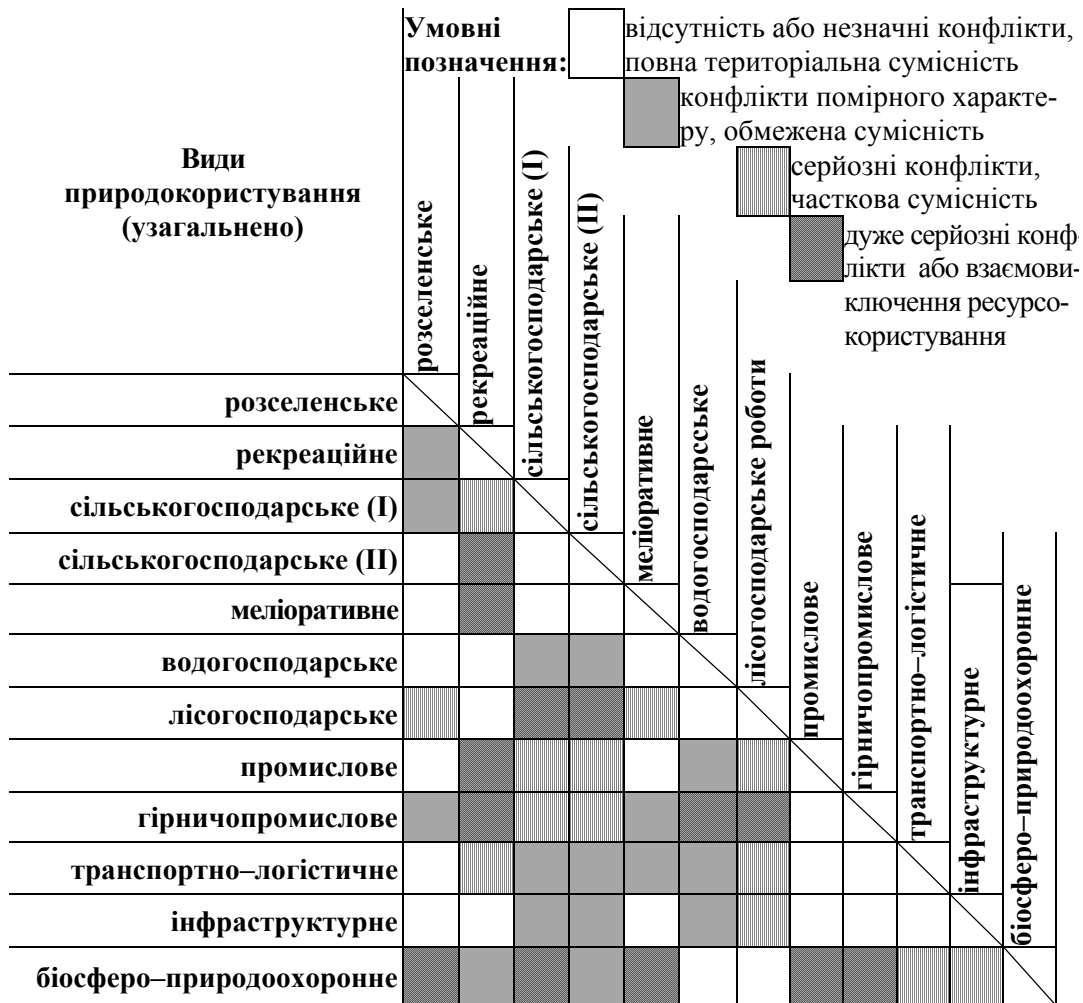
сів, водно–болотних угідь.

Особливу категорію територій формують території приміських зон та ареалів. Маючи юридичне закріплення за територіями адміністративних районів, що суміжні з міськрадами або містами, вони фактично утворюють смуги «безвладдя» навколо великих міст, а їх території виконують специфічні функції і поєднують, як правило, не руральні види діяльності, характерні для урбанізованого середовища.

Окремо постає проблема аналізу наявного природокористування в регіоні, оскільки тематичних серій карт, що відображають сучасне використання територій регіонів не існує. Звичайно, не можна не згадати фундаментальний і унікальний доробок з тематичного картографування території України, що не має аналогів, – Національний атлас України, але такого роду даних не завжди достатньо для потреб планування території на регіональному рівні. Для їх розроблення необхідно проаналізувати, систематизувати його на головні різновиди, встановити змістовні і технічні особливості їх картографування. Для головних різновидів природокористування і відпо-

відних варіантів господарського використання території необхідно визначити наявні протиріччя і конфліктні ситуації: дефіцит земель для основних видів економічної діяльності, випадки територіальної сумісності–несумісності відповідних різновидів природокористування та ін.. Проблемні і конфліктні ситуації щодо територіального розподілу видів природокористування та господарської діяльності необхідно показати на картах, але зазначимо, що цей напрям тематичного картографування як такий в цілому ще не розроблений.

Наголосимо, що «сусідство» певних видів природокористування є конфліктним і навіть взаємовиключним, але більшість видів природокористування є сумісними тією чи іншою мірою. В результаті аналізу фактологічних матеріалів дослідження, узагальнення літературного, статистичного матеріалу нами зроблено спробу оцінити конфліктність, територіальну сумісність–несумісність різних видів природокористування за допомогою створення матриці конфліктних ситуацій, яка відображена на рис. 1.



*Розроблено автором

Рис. 1. Конфліктні ситуації і територіальна сумісність–несумісність відповідних різновидів природокористування

Узагальнена номенклатура (на прикладі Херсонського регіону) виділених для співставного аналізу видів природокористування така:

- 1) розселенське природокористування – включає міське (в тому числі приміське і агломераційне) і сільське розселення;
- 2) рекреаційне природокористування – точкове (окремі курортні об'єкти), ареальне (курортний район, місця масового відпочинку), зональне (курортно–рекреаційна зона) природокористування під час рекреаційної діяльності;
- 3) сільськогосподарське природокористування – поділяємо з точки зору можливостей поєднання з іншими типами природокористування на 2 підтипи: I – землеробське з інтенсивним перетворенням ландшафтів (орне землеробство, в тому числі зрошуване, овочівництво, садівництво, виноградарство); II – землеробське з частковим збереженням природних систем (луки, сіножаті, пасовища);
- 4) меліоративне природокористування – виникає під час впровадження меліоративних робіт тривалої дії – зрошування чи осушення (наприклад, будівництва ставків, каналів, дренажних систем);
- 5) водогосподарське природокористування – точкове, лінійне, ареальне (водосховища, озера, лимани та ін.);
- 6) лісогосподарське природокористування – лісопаркове та лісопромислове;
- 7) промислове природокористування – точкове (на рівні окремих підприємств) та ареальне (індустріальні парки);
- 8) гірничопромислове природокористування – виникає під час видобування мінеральної сировини відкритим чи закритим способом;
- 9) транспортно–логістичне природокористування – транспортні магістралі, комунікаційні мережі, залізничні вузли та товарні станції, морські та річкові порти, аеропорти;
- 10) інфраструктурне природокористування;
- 11) біосферо–природоохоронне природокористування – природоохоронно–об'єктне, ареальне, мереживне.

Матриця показує, що в цілому сумісними повністю або з незначними обмеженнями є 66% поєднань, а дійсно конфліктні ситуації, за яких фактично виключається поєднання різних видів природокористування, ймовірно можуть виникнути в 20% варіації поєднання. Зауважимо при цьому, що у матриці не була врахована наявність так званих «гарячих точок» антропогенно–техногенного навантаження – об'єктів з критичним техногенним навантаженням: сміттєзвалищ, полігонів та місць захоронення відходів, складів мінеральних добрив і отрутохімікатів, інтенсивних тваринницьких комплексів і ферм, місць за-

хоронення худоби, об'єктів інтенсивного забруднення повітря, води, ґрунту.

В аспекті територіального управління і адміністративної регіоналізації бачення, викладене у положеннях Стратегії регіонального розвитку до 2020 року [3] та представлене у основних напрямках регіональної політики [9], також спирається на сучасні тенденції і зміни, які відбулися в розвитку територій регіонів країни за останні роки. Одна з таких тенденцій визначена як нерівномірність розвитку територій, зростання у зв'язку з цим міжрегіональних соціально–економічних диспропорцій, що свідчить про триваючі дивергентні процеси серед регіонів. Ще більш контрастно є диференціація розвитку на рівні районів та міст, в третині з яких тривалий час спостерігається як зниження економічної активності, так і зменшення чисельності населення. Відзначається, що зростання міжрегіональних диспропорцій стримувалося повільним економічним розвитком країни протягом останнього десятиліття в цілому. З огляду на зростання ролі обласних центрів у загальноекономічному розвитку вони у довготривалій перспективі будуть продовжувати більшою мірою визначати характер подальшої територіальної диференціації соціально–економічного становища в країні: більша динаміка економічного зростання у великих міських агломераціях пришвидшить міграційний рух із сільської місцевості та малих міст з обмеженим потенціалом розвитку.

У теорії та практиці регіоналізації [6, 10, 12] користуються регіонами однофакторними (компонентними), багатофакторними (функціональними), комплексними (інтегральними). Узагальнено їх загальний розподіл за рівнями регіоналізації можна представити так:

1) регіони вищих рівнів розглядають як комплексні (інтегральні) територіальні одиниці з характерним поєднанням головних територіальних чинників регіоналізації – історико–географічних, природно–географічних, геоекономічних, геополітичних; такі регіони являють собою цілісні територіальні природно–господарські та історико–географічні комплекси; окремі дослідники називають їх “генетичними”;

2) регіони середніх рівнів переважно розглядають як територіальні одиниці, що вирізняються своєрідним комплексом ознак; характерне поєднання ознак – чинників, за якими виділяються регіони середніх рівнів, може бути різним в залежності від соціально–економічних функцій, що їх виконує (може виконувати) відповідний регіон у складі національної економіки; іншими словами, критерієм регіоналізації країни на середніх рівнях повинно стати функціональне зонування території країни, що визначає най-

більш раціональне її господарське використання та відповідну спеціалізацію;

3) регіоналізація нижніх рівнів у більшості випадків однофакторна; мікрорегіони виділяють за одною (або кількома) ознакою, що визначає їх функції у господарських комплексах мезорегіонів, іноді – на рівні національної економіки.

Для України сильним чинником регіоналізації виступає її історико-географічне розмежування. Етнічні українські землі мають складну, напружену і драматичну історію з різним часом заселення та господарського освоєння, входженням до складу сусідніх держав, своєрідним розселенням, соціально-економічним, подекуди етнокультурним розвитком. Історико-географічні регіони являють собою найбільш інтегровані формування переважно вищих рівнів регіоналізації країни. Серед них Волинь, Галичина, Поділля, Середнє Подніпров'я, Гетьманщина, Слобожанщина, Донбас, Приазов'я, Нижнє Подніпров'я, Причорномор'я. Зазначені краї можуть мати статус макрорегіонів чи регіонів за головною ознакою – особливостями історико-географічного розвитку, заселення та господарського освоєння, своєю роллю у формуванні національної системи розселення та національної економіки. Це генетично вкорінені регіони, формування яких тісно пов'язане зі становленням та розвитком української державності.

На особливу увагу заслуговують історико-географічні регіони середніх рівнів – Крим, Буковина, Закарпаття, Бесарабія. Такі регіони не мають соціально-економічного потенціалу, що відповідав би вищим рівням регіоналізації країни. Разом з тим їх історико-географічну, соціально-економічну, а також етнокультурну своєрі-

дність необхідно врахувати у загальній багаторівневій схемі регіоналізації.

Регіони вищих рівнів однією з головних ознак їх територіальної комплексності повинні мати природно-господарську цілісність. Регіони (макрорегіони) країни являють собою природно-господарські комплекси вищого рівня, які в недалекій перспективі повинні стати адміністративно-територіальними одиницями першого рангу.

Історико-географічна регіоналізація значною мірою враховує природно-господарську однорідність території. Не слід шукати повної співставності між ними. Актуальне завдання географів – порівняти диференціацію природно-географічних умов (фізико-географічне районування, ландшафтна карта) з історико-географічним поділом країни. У разі значного їх співпадання позначається канва майбутніх регіонів вищих рівнів за поєднанням історико-географічного та природно-географічного чинників. Приклади невідповідності зазначених схем потребують подальшої розробки їх відповідності на середніх і нижніх рівнях регіоналізації.

Висновки. Зауважимо також, що запропоновані підходи доцільно застосовувати як основу розробки заходів комплексного територіального управління, планування територій регіонів та засади адміністративної регіоналізації. Складові комплексної оцінки територій при належному обґрунтуванні доцільно надавати територіальним громадам, які матимуть змогу оперувати не тільки кількісною і якісною оцінкою земельних ресурсів, але і оцінками інтегрального потенціалу території як найбільш потужного інтегрального ресурсу розвитку.

Література

1. Білоконь Ю. М. Регіональне планування: теорія і практика [Текст] / Ю. М. Білоконь [За ред. І. О. Фоміна]. – К.: Логос. 2003. – 246 с.
2. Булигін С. Ю. Оцінка географічного середовища та оптимізація землекористування [Текст] / С. Ю. Булигін, Ю. Д. Думін, М. В. Куценко. – Харків: ТОВ «Світло зі Сходу», 2002. – 168 с.
3. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року. Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 року № 385 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.
4. Мальчикова Д.С. Планування території регіону: суспільно-географічна концептуалізація [Текст] / Д. С. Мальчикова // Український географічний журнал. – 2012. – № 1. – С. 23–29.
5. Мальчикова Д.С. Теоретико-методологічні і методичні засади геопланування сільської місцевості на регіональному рівні: Монографія [Текст] / Д. С. Мальчикова. – Херсон: Гринь Д.С., 2014. – 362 с.
6. Мезенцев К. В. Регіональний розвиток в Україні: суспільно-просторова нерівність і поляризація: Монографія [Текст] / К. В. Мезенцев, Г. П. Підгрушній, Н. І. Мезенцева. – К.: ДП «Прінт сервіс», 2014. – 132 с.
7. Палеха Ю. М. Методологія проведення містобудівного аналізу при розробці схеми планування території Херсонської області [Текст] / Ю.М. Палеха, М.В. Зеркаль, А.В. Олеценко, І.В. Соломаха // Регіональні проблеми України : географічний аналіз та пошук шляхів вирішення : зб. наук. пр. – Херсон : ПП Вишемирський, 2011. – С. 237–245.
8. Підгрушній Г. П. Сутність територіальної організації суспільства її закономірності, процеси та форми [Текст] / Г. П. Підгрушній // Регіональні проблеми України: географічний аналіз та пошук шляхів вирішення. Зб. наук. праць. – Херсон: ПП Вишемирський В.С., 2011. – С. 253–259.

9. Про засади державної регіональної політики [Текст]: Закон України від 05 лютого 2015 р. №156–VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – №13. – ст.90.
10. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально–економічного розвитку: Монографія [Текст] / [За ред. З.С. Варналія]. – К.: Знання України, 2005. – 498 с.
11. Топчієв О.Г. Регіоналістика: географічні основи регіонального розвитку і регіональної політики. Навч. посіб. [Текст] / О. Г. Топчієв, Д. С. Мальчикова, В. В. Яворська. – Херсон: ОЛДІ–ПЛЮС, 2015. – 372 с.
12. Топчієв О.Г. Територіальна організація суспільства на засадах регіоналістики: методологічні та методичні аспекти [Текст] / О. Г. Топчієв, Д. С. Мальчикова, В. В. Яворська. // Регіональні проблеми України: Географічний аналіз та пошук шляхів вирішення. Зб. наук. праць за матеріалами VI Міжнародної науково–практичної конференції (8–9 жовтня 2015 р., Херсон) / [За ред. І.О. Пилипенка, Д.С. Мальчикової]. – Херсон: ПП Вишемирський, 2015. – С. 389–397.
13. Топчієв О.Г. Територія: сучасний зміст поняття; функції; ресурсний потенціал [Текст] / О. Г. Топчієв // Український географічний журнал. – 2010. – № 4 (72). – С. 3–9.
14. Царик Л. П. Еколого–географічний аналіз і оцінювання території: теорія та практика (на матеріалах Тернопільської області) [Текст] / Л. П. Царик. – Тернопіль: Навчальна книга – Богдан, 2006. – 256 с.
15. Giffinger R. Territorial Capital – Understanding and Challenges for a knowledge based strategic Approach [Текст] / R. Giffinger // Territorium. – 2008. – № 8. – P. 7–15.
16. Marsden T. New rural territories: regulating the differentiated rural spaces [Текст] / T. Marsden // Journal of Rural Studies, 1998, №14 (1). – P. 107–117.
17. Perucca G. The Role of Territorial Capital in Local Economic Growth: Evidence from Italy [Текст] / Giovanni Perucca // European Planning Studies. – 2014. – Vol. 22. – №3. – P. 537–562
18. Scheer B. C. The Utah Model: Lessons for Regional Planning / Brenda C. Scheer // Brookings Mountain West. – 2012. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://digitalscholarship.unlv.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1020&context=brookings_pubs
19. Stead D. The Rise of Territorial Governance in European Policy [Текст] / Dominic Stead // European Planning Studies. – 2014. – Vol. 22. – №7. – P. 1368–1383.
20. Territorial Agenda of the European Union 2020: Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/Final%20TA2020.pdf>
21. Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory // Second report on economic and social cohesion (adopted by the European Commission on 31 January 2001). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/
22. Walsh C. Rethinking the Spatiality of Spatial Planning: Methodological Territorialism and Metageographies [Текст] / Cormac Walsh // European Planning Studies. – 2014. – Vol. 22. – №2. – P. 306–322.