

Павлов Олександр Іванович

професор кафедри регіональної політики та

публічного адміністрування

ОРІДУ НАДУ при Президентіві України,

д.економ.н.

РІЗНОВИДИ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ ЯК СПЕЦИФІЧНІ ОБ'ЄКТИ УПРАВЛІННЯ

Здійснено структурування сільських територій як об'єкта управління з метою з'ясування взаємозв'язків між його складовими, виявлення специфіки об'єктності таких різновидів сільських соціально-просторових утворень як типово сільські (аграрні) території, перехідні, «змішані» території та території зі спеціальним режимом функціонування. Актуальність та наукова новизна запропонованого підходу полягає у підвищенні ефективності управлінської діяльності за рахунок визначення спрямованості розвитку суспільного процесу, що відбувається в межах кожного різновиду сільських територій.

Ключові слова: *об'єкт управління; перехідні, «змішані» території; різновиди сільських територій; території зі спеціальним режимом функціонування; типово сільські (аграрні) території.*

Pavlov Aleksandr

VARIETY OF RURAL TERRITORIES AS A SPECIFIC MANAGEMENT OBJECTS

Carried out the structuring of rural territories as a management object in order to clarify the relationship between its components, identifying specific objectness such varieties of rural socio-spatial formations as a typical rural (agrarian) territories, the transitional «mixed» territories and territories with a special mode of functioning. Relevance and scientific novelty of the proposed

approach is to improve management performance through the direction of the development of the social process that occurs within the boundaries of every variety of rural territories.

Key words: *object management; transitional «mixed» territories; variety of rural territories; territories with a special mode of functioning; typical of rural (agrarian) territories.*

Павлов Александр Иванович

РАЗНОВИДНОСТИ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ КАК СПЕЦИФИЧЕСКИЕ ОБЪЕКТЫ УПРАВЛЕНИЯ

Осуществлена структуризация сельских территорий как объекта управления с целью выяснения взаимосвязи между его составляющими, выявления специфики объектности таких разновидностей сельских социально-пространственных образований как типично сельские (аграрные) территории, переходные, «смешанные» территории и территории со специальным режимом функционирования. Актуальность и научная новизна предложенного подхода состоит в повышении эффективности управленческой деятельности за счет направленности развития общественного процесса, который происходит в границах каждой разновидности сельских территорий.

Ключевые слова: *объект управления; переходные, «смешанные» территории; разновидности сельских территорий; территории со специальным режимом функционирования; типично сельские (аграрные) территории.*

Постановка проблеми. Сільські території є складним за своєю структурною будовою, поліфункціональним, різнорівневим та багаторізновидним об'єктом управління. Розуміння розвитку цього об'єкта як суспільного процесу, що відбувається в межах сільських територій, потребує з'ясування характеру його внутрішньосистемних міжкомпонентних зв'язків. Це у свою чергу актуалізує питання визначення різновидів сільських соціально-просторових утворень, а саме

типово сільських (аграрних) територій, перехідних, «змішаних» територій (сільських урбанізованих зон й ареалів та «аграрних міст»), а також територій зі спеціальним режимом функціонування (оздоровчо-рекреаційних, гірських та прикордонних) як об'єктів управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останніми роками управлінський аспект розвитку сільських територій завдяки розробкам М. Кропивка [1], Л. Михайлової [2], І. Прокопи [6], К. Прокопишак [7] та інших економістів виділився у самостійний науковий напрям. Проте проблеми, пов'язані з управлінням розвитком тих чи інших різновидів сільських територій ще не стали предметом спеціального наукового дослідження. З зазначеної тематики слід назвати лише працю А. Панова, в якій досліджується процес управління розвитком прикордонних територій [3]. З огляду на це, першочергової уваги заслуговує дослідження різновидів сільських територій як специфічних об'єктів управління.

Метою дослідження є визначення специфіки об'єктності типово сільських (аграрних) територій, перехідних, «змішаних» територій, територій зі спеціальним режимом функціонування.

Виклад основного матеріалу. Сільські території мають полікомпонентну структуру, кожний з елементів якої входить до їх певної складової: соціальної (поселення, населення, соціальна сфера і відповідна інфраструктура), економічної (виробничо-господарський комплекс і відповідна інфраструктура, землі) та екологічної (природне середовище). Населення як компонент соціуму входить до соціальної складової, а як один із елементів виробничого процесу – до економічної складової. Не менш універсальним компонентом є землі (економічна та екологічна складові).

Полікомпонентність сільських територій дозволяє розглядати їх як багатовимірний об'єкт управління. З цієї причини сільські території як об'єкт управління потребують застосування до них не галузевого, а територіального управлінського підходу. Територіальний тип управління органічно поєднує управління ресурсами, галузями (сферами), функціями, поселенською

мережею, власне територією на її певних рівнях. Кожний з зазначених аспектів управління пов'язаний з вирішенням конкретних завдань: врахування та реалізація загальнодержавних, регіональних, районних інтересів і інтересів сільських територіальних громад (просторовий вимір); збереження поселенської мережі та її оптимізація (поселенський вимір); відтворення ресурсного потенціалу (ресурсний вимір); створення сприятливого життєвого та природного середовища, забезпечення сталого розвитку (галузевий вимір); визначення пріоритетних функцій відповідно до специфіки територій (функціональний вимір).

Так виглядає узагальнена характеристика сільських територій як об'єкту управління. Разом з тим, кожний з їх різновидів відрізняється власною специфікою.

Серед різновидів сільських територій більш універсальними за своїми функціями є типово сільські (аграрні) території. Вони відрізняються від інших різновидів територій передусім наявністю значної кількості земельних ресурсів, й перш за все, земель сільськогосподарського призначення. Географічно до типово сільських (аграрних) територій належать центральні, центрально-східні, північно-східні та південні області. Якщо Кіровоградська, Чернігівська, Херсонська та Миколаївська області мають найвищий показник щодо забезпеченості сільськогосподарськими угіддями у розрахунку на одну особу, то Вінницька та Одеська області мають найбільшу кількість сільського населення, не приймаючи до уваги Львівську область.

Модель господарювання на цих територіях можна визначити як аграрну. Її впровадження дає можливість досягти одночасно кількох цілей розвитку: раціонального використання природних ресурсів, наповнення місцевих бюджетів, підвищення життєвого рівня населення і в кінцевому підсумку сприяє подоланню міжгалузевого та міжрегіонального дисбалансу.

У зв'язку з цим, нами до аналізу включено управлінські заходи, які забезпечать раціональне використання цим різновидом сільських територій земельних ресурсів. Внаслідок її виконання ним агропродовольчої функції

відбувається взаємодія сільськогосподарського виробництва з ландшафтом як природною основою території, в наслідок чого утворюються агроландшафти або сільськогосподарський тип земель.

Ландшафтна організація сільського буття, на нашу думку, має здійснюватися з урахуванням законів фізичної економії, яка досліджує відповідність господарювання об'єктивним законам природи, що потребує у першу чергу реструктуризації земельного фонду. Згідно з рекомендаціями фахівців, для забезпечення екологічної рівноваги в природі активний сільськогосподарський обробіток слід здійснювати лише на одній третині території. Стільки ж має бути відведено для несільськогосподарської діяльності, інші площі повинні залишатися в природному стані. З метою оптимізації сільськогосподарського землекористування необхідно до 2020 р. вивести з інтенсивного обробітку 8–12 млн. га. Одних земель, що дозволить знизити рівень розораності території до 47–34 % [9, с. 15]. Ураховуючи наявність в Україні значної частини еродованих і деградованих земель, саме їх доцільно перевести в природні кормові угіддя, що водночас позитивно позначиться на здешевленні продукції скотарства, відродженні тваринницької галузі в цілому. Інший напрям поліпшення землекористування пов'язаний із законодавчими заходами, що суттєво обмежують використання сільськогосподарських угідь під промислову та житлову забудову. Виведення значної частини земель з обороту потребує додаткових коштів для відшкодування втрат власниками земельних паїв. Технологічний аспект поліпшення землекористування передбачає впровадження ресурсозберігаючого, екологічно безпечного виробництва сільськогосподарської продукції, застосування досконалих агротехнічних прийомів і технічних засобів. Реалізація зазначених заходів, у свою чергу, потребує проведення моніторингу сільськогосподарських земель, за результатами якого доцільно визначити, насамперед, території, на яких є можливість виробляти екологічно чисту продовольчу продукцію, а також таких, які потребують термінового державного втручання для запобігання екологічного лиха.

Слід також враховувати посилення тенденції депопуляції, занепаду соціальної сфери, деградації сільської поселенської мережі, що ставить під сумнів не тільки виконання цим різновидом сільських територій агропродовольчої функції, а й можливість збереження шансів на виживання села як такого. Запобігти подальшому розвитку цієї тенденції у зазначеному напрямі можна за рахунок:

- оптимізації прогнозування, планування та програмування сільського розвитку, розробки відповідної стратегії розвитку;
- удосконалення Генеральної схеми планування території України, розробки регіональних та районних схем планування території, соціальних паспортів сільських населених пунктів та генеральних планів їх забудови;
- реформування адміністративно-територіального устрою країни у напрямі оптимізації поселенської мережі, подолання відособленості села, поступової агломерації міста та села у динамічну систему шляхом інтеграції міської та сільської економіки, створення сільсько-міських виробничих та соціальних структур зі спільними функціями, досягнення на селі рівних з міськими умов для отримання доходів та соціальних благ;
- розвитку на селі самоврядних засад;
- передачі об'єктів соціальної інфраструктури села на баланс держави;
- надання державної підтримки селу у обов'язі, достатньому для його розширеного відтворення;
- подолання дисбалансу у економічних відносинах між промисловістю та сільським господарством.

Інший різновид сільських територій – сільські урбанізовані зони і ареали – функціонально залежний від місця його географічного розташування, а саме передмістя. Тут відбувається накладання сільського та міського розвитку одне на одне. Саме передмістя стало зоною взаємопроникнення міста і села, де

міські та сільські території перетворюються на «сполучені посудини», в яких взаємодія сільського та міського розвитку є найбільш інтенсивною.

Розвиток цього процесу вимагає, по-перше, концептуального обґрунтування статусу сільських урбанізованих зон й ареалів як перехідних, «змішаних» соціально-просторових утворень; по-друге, їх нормативно-правового визначення, як у контексті чинного законодавства, так і шляхом прийняття нових законів; по-третє, уточнення суб'єктів управління, розподілу функцій, повноважень, рівня компетенції та унормування взаємовідносин між ними; по-четверте, розроблення стратегії розвитку, яка б ураховувала специфіку сільських урбанізованих зон й ареалів.

З правової точки зору не існує будь-яких юридичних обмежень для ініціювання територіальними громадами міст та приміських сіл заходів зі створення відповідного механізму управління цими соціально-просторовими утвореннями. Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», інші законодавчі акти надають територіальним громадам сіл та міст право об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи й служби.

«Аграрні міста» як інший різновид перехідних, «змішаних» сільських територій за формальною ознакою належать до категорії малих міст, кількість населення яких, як правило, не перевищує 20 тис. осіб. Їх частка у загальній чисельності малих міст, межа яких визначена законодавством кількістю населення до 50 тис. осіб, становить майже 70% [5, с. 20]. Тобто, в основу класифікації цих міст нами покладено не галузеву ознаку, а їх потенціальну функціональну здатність виступати опорними центрами розвитку сіл та пунктами комплексного обслуговування сільського населення.

На відміну від приміських сіл, цей тип територіальних утворень сформувався під активним впливом процесу руралізації (від англ. rural –

сільський) на невеликі міста. Разом з тим, втрата останніми їх переважно несільськогосподарської виробничо-господарської функції одночасно є наслідком послаблення агропромислової інтеграції, їх повільного соціально-економічного розвитку. Крім того, із занепадом соціальної інфраструктури цих міст за рівнем соціально-культурних і торговельно-побутових послуг та способом життя вони мало чим відрізняються від сіл. На соціальній структурі їх населення негативно позначилося закриття промислових та транспортних підприємств. Суттєво не відрізняються також система планування територій «аграрних міст» та сіл, рівень їх забудови та комунально-побутового облаштування. Ці міста як центри опорних пунктів розселення виконують функцію соціального обслуговування навколишніх сіл.

Державним пріоритетом у розвитку «аграрних міст» є створення умов для забезпечення їх сталості з врахуванням їх специфіки. Загальнодержавною програмою розвитку малих міст передбачені наступні перспективи їх розвитку:

- для міст, що мають значні рекреаційний та оздоровчий потенціали – стимулювання розвитку курортних функцій із заборонаю будівництва нових і розширення діючих промислових підприємств, не пов'язаних із задоволенням потреб відпочиваючих і місцевого населення або таких, що можуть негативно вплинути на природні лікувальні фактори;
- для міст, що мають значні природний та історично-культурний потенціали – розвиток туристичних функцій із збереженням і можливим господарським використанням об'єктів культурної спадщини, захист довкілля, обмеження господарської діяльності на територіях історичних ареалів міст;
- для міст–центрів сільськогосподарських районів – розвиток економічного потенціалу, пов'язаного з переробленням продукції сільськогосподарського виробництва, та соціальної інфраструктури з урахуванням можливостей обслуговування сільського населення [5, с. 22].

З урахуванням визначених пріоритетів розвитку «аграрних міст» органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування мають здійснювати економічні, нормативно-правові та організаційні заходи щодо збереження та оновлення існуючих і створення нових робочих місць.

Перетворенню «аграрних міст» на центри економічного зростання та відродження сільських територій має сприяти надання районним радам права викупу земельних ділянок у їх володарів з наступною передачею в оренду з метою отримання прибутку на його спрямування на вирішення актуальних проблем місцевого розвитку.

Для створення сприятливого економічного середовища у «аграрних містах» доцільно на період їх відродження 100% місцевих податків залишати на місцях. Слід також ввести пільгове кредитування та оподаткування для новостворених бізнесових структур.

З урахуванням географічного положення, виробничої спеціалізації, господарської освоєності територій та розподілу населення за розселенською ознакою сільські території зі спеціальним режимом функціонування мають доволі часто троїстий або двоїстий характер, що свідчить про поєднання ними кількох функцій.

Відмінність оздоровчо-рекреаційних територій від інших соціально-просторових утворень полягає в їх спеціалізації на наданні оздоровчих, туристичних та історико-культурних послуг. Передусім це стосується Українських Карпат та Причорномор'я, які відрізняються найбільшою різноманітністю рекреаційних ландшафтів. У Карпатах, окрім рекреаційних і людських ресурсів, що сприяють розвитку зазначеної функції, у ролі інших чинників виступають найвищі в країні щільність сільського населення, середня людність сільських поселень і найнижчий рівень урбанізації. Причому тут поєднано кілька природно-рекреаційних ресурсів, гірський рельєф, значні лісові масиви.

Поряд із виконанням оздоровчих та туристичних послуг сільські території України мають достатній потенціал для розвитку історико-культурного

туризму. Ідеться про певний окультурений простір, який має одночасно й глибинні історичні традиції. Він уособлює своєрідний історико-культурний ландшафт, конкретне місце, що поєднує в єдине ціле географічний ландшафт з історичною пам'яттю й культурною традицією. У цьому сенсі на особливу увагу заслуговують історичні міста й села, розташовані в різних куточках країни.

Враховуючи викладене, визначимо специфіку оздоровчо-рекреаційних територій як об'єкту управління крізь призму завдань, реалізація яких сприятиме досягненню розширеного відтворення сільської територіальної підсистеми суспільства.

З організаційної точки зору, в першу чергу, необхідно провести інвентаризацію та облік цих територій з розподілом їх на певні види з визначенням меж та статусу кожної окремої території. Необхідність проведення такої попередньої роботи обумовлена тим, що зазначені ресурси на регіональному та місцевому рівнях не тільки не використовуються за цільовим призначенням, але й не підлягають елементарному обліку. Навіть природно-заповідні території загальнодержавного значення використовуються під житлове будівництво.

З точки зору економічної, важливо оптимізувати режим функціонування оздоровчо-рекреаційних територій та посилити їх роль у комплексному розвитку певного населеного пункту, району та регіону.

До соціальних завдань розвитку оздоровчо-рекреаційних територій слід віднести удосконалення їх соціальної інфраструктури, збереження історико-культурної спадщини та створення умов для відпочинку та відновлення здоров'я найбільш уразливих категорій населення.

Мета екологічного розвитку – досягнення нормативної якості навколишнього природного середовища як умови сталості сільських територій.

Найбільш відповідальним є завдання формування інституціонального середовища для розвитку оздоровчо-рекреаційних територій. Це – розробка, прийняття та впровадження екологічного законодавства, створення нових

інститутів, формування екологічного світогляду, залучення до цієї роботи громадських організацій, фондів, дорадчих служб тощо.

Віднесення гірських територій до різновиду сільських соціально-просторових утворень зі спеціальним режимом функціонування виправдано тим, що вони входять до сільських адміністративних районів. Ці території відрізняються від інших складними умовами рельєфу та клімату.

Європейською хартією про захист гір гірські райони віднесено до вразливих екосистем. У цій хартії увага акцентується на гармонійному поєднанні економіки та екології, що досягається за рахунок розвитку традиційних для гір галузей економіки – сільського та лісового господарства, а також туризму [4].

При плануванні розвитку гірських територій мають бути передбачені економічні механізми, що забезпечують комплексне освоєння території за рахунок раціонального використання природних ресурсів та оптимального розміщення виробництва.

При організації господарської діяльності на гірських територіях слід запровадити кластерний підхід, який передбачає комплексний розвиток територій (сільське господарство, переробна промисловість та сфера оздоровчо-рекреаційних послуг).

Також необхідно здійснити зонування гірських територій з метою визначення пріоритетних видів виробничо-господарської діяльності у певних гірських ареалах.

Доцільно розробити спеціальний механізм управління земельними та оздоровчо-рекреаційними ресурсами, що сприятиме комплексному та збалансованому розвитку сільських гірських територій.

Доречно стимулювати за рахунок державної підтримки розвиток малого бізнесу на гірських територіях з виробництва екологічно чистої сільськогосподарської продукції та індустрії оздоровчо-рекреаційних послуг.

При фінансуванні соціальної сфери необхідно перейти від надання пільг жителям гірських населених пунктів за фактом проживання до надання їм соціальної допомоги за рішенням обласних рад.

Зобов'язання України щодо виконання ратифікованої Верховною Радою України Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат зумовило розробку нового законопроекту «Про розвиток гірських територій в Україні», який визначає новий підхід до розвитку зазначених територій на основі взаємної відповідальності держави та громад гірського регіону за соціально-економічний, інфраструктурний та культурний розвиток. У ньому визначено правові, економічні та організаційні засади державної політики щодо збалансованого розвитку гірських територій.

Розвиток прикордонних територій відбувається під безпосереднім впливом екзогенного фактору, тобто залежить від рівня розвитку суміжної території сусідньої держави. За вироком долі деякі сегменти сільських територій приречені на прикордонне співробітництво. Йдеться про співробітництво в рамках прикордонних зон, зумовлене проходженням крізь ці зони інформаційних, економічних, міграційних, культурних та інших потоків. Це передбачає реалізацію спільних проектів розвитку транспортної, торговельної, виробничої інфраструктури з залученням до цього територіальних громад прикордонних населених пунктів, районних та регіональних органів публічної влади, сільськогосподарських та інших підприємств.

Для організації розвитку прикордонних територій важливо визначитися з тим, скількох кілометрів має сягати прикордонна зона. Так, в рамках Центральноазіатського Регіонального Економічного Співробітництва прикордонна торгівля здійснюється у зоні до тридцяти кілометрів сухопутних кордонів, у Китайській Народній Республіці прикордонна торгівля ведеться на відстані двадцяти кілометрів від кордону [8].

Питання прикордонного співробітництва в нашій державі регламентуються Законом України «Про транскордонне співробітництво» від

24 червня 2004 р. В ньому суб'єктами транскордонного співробітництва визначені територіальні громади, їх представницькі органи та місцеві органи виконавчої влади. До компетенції центральних органів виконавчої влади віднесено надання правової, інформаційної, методичної, організаційної підтримки суб'єктам транскордонного співробітництва, розробка порядку підготовки відповідних проектів (програм), проведення моніторингу виконання державних програм розвитку транскордонного співробітництва, забезпечення умов для використання організаційних, фінансових, інституціональних можливостей суб'єктів транскордонного співробітництва [8].

Висновки. Диференціація сільських територій як об'єкту управління на їх різновиди, кожний з яких відрізняється власною об'єктною специфічністю, дозволяє повною мірою відстежити спрямованість розвитку суспільного процесу, що відбувається в їх межах. Це потребує, з одного боку, урахування тенденцій розвитку сільських територій у розрізі усіх їх компонентів та тих чи інших різновидів та прийняття адекватних управлінських рішень – з іншого.

Дослідження виявило потребу в обґрунтуванні концептуальних засад управління розвитком приміських зон, оздоровчо-рекреаційних, прикордонних та гірських територій.

Література.

1. Кропивко М. Ф. Організація державного і самоврядного управління розвитком сільських територій / М. Ф. Кропивко // Економіка АПК. – 2005. – № 11 (133). – С. 60–62.

2. Михайлова Л. І. Регулювання соціально-економічного розвитку сільських територій / Л. І. Михайлова // Соціально-економічні проблеми розвитку українського села і сільських територій: матеріали Сьомих річних зборів Всеукр. конгр. вчених економістів-аграрників (Київ, 9–10 листоп. 2005 р.) / Редкол.: П. Т. Саблук [та ін.]. – К.: ННЦ «ІАЕ», 2005. – С. 389–394.

3. Прокопа І. Сільські території України: дослідження регулювання розвитку / І. Прокопа // Економіка України. – 2007. – № 6 (547). – С. 50–59.

4. Прокопишак К. Модель прогнозування і регулювання комплексного соціально-економічного розвитку села / К. Прокопишак // Регіон. економіка. – 2002. – № 1 (19). – С. 260–266.

5. Панов А. В. Управління прикордонними територіями в контексті інтенсифікації транскордонного співробітництва та розширення Європейського Союзу / А. В. Панов // Університ. наук. записки Ужгород. нац. ун-ту. – 2005. – № 3 (15). – С. 419–424.

6. Соціально-економічний розвиток аграрного сектора в інтересах суспільства // Економіка України. – 2005. – № 4. – С. 4–20.

7. Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст: Закон України від 4 берез. 2004 р. № 1580–IV // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 13. – С. 17–51.

8. Програма дій «Порядок денний на ХХІ століття» / пер. з англ. – К. : Інтелсфера, 2000. – 360 с.

9. Про транскордонне співробітництво: Закон України від 24 черв. 2004 р. № 1861–IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1861-15>.