



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
21 December 2016

Russian
Original: English

Конференция Организации Объединенных Наций по жилью и устойчивому городскому развитию (Хабитат-III)

Кито, 17-20 октября 2016 года

Пункт 8 повестки дня

Общие прения

Региональный доклад Конференции Организации Объединенных Наций по жилью и устойчивому городскому развитию (Хабитат-III) по вопросам жилья и городского развития в регионе Европейской экономической комиссии: за ориентированный на город и ставящий во главу угла интересы людей комплексный подход к осуществлению Новой программы развития городов

Записка секретариата

Секретариат Конференции Организации Объединенных Наций по жилью и устойчивому городскому развитию (Хабитат-III) настоящим препровождает региональный доклад Хабитат-III по вопросам жилья и городского развития в регионе Европейской экономической комиссии: за ориентированный на город и ставящий во главу угла интересы людей комплексный подход к осуществлению Новой программы развития городов. Этот доклад был подготовлен Европейской экономической комиссией (ЕЭК) и Региональным отделением для Европы Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат) в сотрудничестве с секретариатом Хабитат-III.

В подготовке доклада приняли участие значительное число отдельных экспертов из разных стран региона, представляющих различные группы, включая научные круги, гражданское общество, учреждения и программы Организации Объединенных Наций и государственные структуры.

Содержание

Установочное резюме	4
A. Тенденции и закономерности в области урбанизации и демографии.....	4
B. Экономика городов.....	4
C. Жизнь в городах.....	5
D. Окружающая среда и риск	5
E. Управление.....	6
F. Перспективы и будущие тенденции.....	6
I. Информация о регионе	7
A. Географический охват данного доклада	7
B. Субрегионы	8
II. Тенденции и закономерности в области урбанизации	11
A. Процесс урбанизации	11
B. Демографические тенденции.....	20
C. Проблемы и возможности, связанные с миграцией.....	23
D. Выводы	25
III. Экономика городов.....	25
A. Общие тенденции	25
B. Экономический переход: от плановой к рыночной экономике	30
C. Появление экономики знаний.....	33
D. Цифровая революция.....	36
E. Интернет вещей	38
F. Выводы	39
IV. Жизнь в городах	40
A. Введение	42
B. Взаимосвязь тенденций в области урбанизации и жилья	45
C. Обзор жилого фонда и жилищного обеспечения.....	46
D. Краткий обзор тенденций в области владения жильем.....	48
E. Новые потребности в области жилья	51
F. Проблемы в области доступности жилья	55
G. Распределение непосильного бремени жилищных расходов	58
1. Жилье и здоровье.....	59
2. Здоровье в контексте равенства городского населения	59
H. Общественное пространство.....	61
I. Заключение.....	64
V. Окружающая среда и экологические риски.....	64
A. Экологический контекст	64
B. Экологически разнообразные субрегионы	65
C. Изменение климата.....	67
D. Воздух, электроэнергия и почва.....	69
E. Вода.....	71
F. Снижение риска стихийных бедствий	71
G. Выводы и тенденции	72
VI. Управление городами	73
A. Об управлении городским хозяйством	73
B. Управление городским хозяйством.....	74
C. Приложения на базе ИКТ, большие объемы данных, открытые данные и управление, основанное на фактических данных	76
D. Управление услугами и их предоставление в городе	77
E. Управление городскими агломерациями.....	77
F. Управление мелкими и средними городами	80
G. Регулирование возрождения периферийных городских районов	82
H. Взаимодействие с государственными/частными партнерствами и социальные инновационные подходы	84
I. Выводы	84

VII. Выводы и новые тенденции	84
Список литературы	89

Региональный доклад Хабитат-III по вопросам жилья и городского развития в регионе Европейской экономической комиссии: за ориентированный на город и ставящий во главу угла интересы людей комплексный подход к осуществлению Новой программы развития городов

Установочное резюме

А. Тенденции и закономерности в области урбанизации и демографии

1. К 2050 году почти три четверти населения мира будет жить в городских районах – это станет Веком города. Значительная доля населения региона Европейской экономической комиссии (ЕЭК) в настоящее время живет в городах – от менее 50 процентов в Центральной Азии до более 80 процентов в Северной Америке. Городское население этого региона растёт, хотя и медленно.
2. Наблюдается тенденция к концентрации городов и их агломерации в супергорода, т.е. группы активно развивающихся городов, расположенных в непосредственной близости друг от друга, такие как городские регионы от Бостона до Вашингтона или от Лондона через Рандстад и Рурскую область до городов северной Италии.
3. Существует и обратная тенденция – в сторону уменьшения размеров городов в менее успешных и более отдалённых регионах. Эти города теряют население в результате переселения молодежи и/или высококвалифицированных кадров. Большинство стран мира, в которых в настоящее время происходит снижение численности населения или в которых этот процесс прогнозируется, находится в этом регионе.
4. Отмечается общая тенденция к разрастанию городов – причем не только в городах, где численность населения растёт, – которая создает проблемы для социальной динамики и экологической устойчивости за счет высоких уровней зависимости от автомобиля, заиливания почв и расходов на поддержание громоздкой инфраструктуры. Эти проблемы, скорее всего, будут усугубляться последствиями старения населения.
5. В предстоящие десятилетия старение станет одной из главных проблем в Центральной, Восточной и Западной Европе и в Российской Федерации. Старение населения и сокращение численности населения создают серьезные трудности. Сокращение налоговых поступлений на местах оказывает давление на сферу услуг, транспорт, жилищное хозяйство и доступность общественного пространства. С другой стороны, в странах Центральной Азии наблюдается рост численности молодого населения, что создает трудности, связанные с обеспечением рабочими местами и жильем.
6. Масштабы и последствия миграции выросли за последние 20 лет. Мигранты оседают главным образом в крупных городах. Это привело к поляризации в городах, поскольку в наиболее успешных городах или районах происходит рост численности населения, они привлекают молодежь и экономическую активность, из-за чего другие регионы находятся в состоянии экономического застоя и демографического спада, что, в свою очередь, ведет к сокращению возможностей для позитивного социального взаимодействия и сплоченности. Миграция стимулирует социальные инновации, но также создает проблемы для социальной сплоченности. Динамичные сельские районы могут играть важную роль в деле снижения миграционного давления на города и предоставления им возможности для планирования и регулирования процессов урбанизации. В равной степени сохраняется необходимость решения проблемы интеграции мигрантов.

В. Экономика городов

7. Весьма значительная часть региона претерпела экономический переход от централизованно планируемой к рыночной экономике. Крупные и столичные города процветают – их валовой внутренний продукт (ВВП) в настоящее время возвращается к уровням, отмечавшимся до 1990 года, – тогда как в городах меньшего размера дела обстоят не так хорошо с экономической, физической, экологической и культурной точек зрения. Экономическая реструктуризация в переходный период сопровождалась огромными проблемами для старых промышленных городов региона.
8. Хотя в обрабатывающей промышленности в регионе в последние 20 лет наблюдается спад, обрабатывающая отрасль по-прежнему имеет большое значение. Отмечается переход к

более экологически чистому, более «зеленому» производству, требующему меньше пространства в городах. Подъем экономики знаний в Европе и Северной Америке, опирающийся на цифровую революцию, несет городам как огромные возможности, так и проблемы. Изменения в производственной сфере и рост экономики знаний требуют различных форм пространства и применения, которые в большей степени отвечают новым условиям экономического производства, социальным потребностям и культурным установкам. При том, что глобализация остается значительным явлением, повышается важность местной специфики городов.

9. Цифровая революция несет с собой проблемы и возможности. Технические инновации открывают новые возможности для городского планирования, участия общественности в процессе принятия решений и обеспечения транспарентности управления городами. Вместе с тем конфиденциальность, сохранность и принадлежность данных ограничивают способность правительств использовать эти технические инновации в деле защиты общественных интересов.

С. Жизнь в городах

10. Начавшийся в 2008 году мировой финансовый кризис привел к усилению неравенства в регионе. Отсутствие экономической доступности жилья, особенно для уязвимых групп населения, является важнейшим вопросом, поскольку оно приводит к проблемам доступности надлежащего жилья и повышению территориальной сегрегации в городах. Даже при том, что данный регион представляет собой процветающую часть мира, он сталкивается с такими проблемами, как бездомность и неформальные поселения. Жилищному сектору необходимо реагировать на эти изменения путем приобретения новых участков для предоставления жилья и соответствия новым запросам, таким как обеспечение энергоэффективности и проектирование с учетом пожеланий клиента, наряду с предоставлением дополнительных услуг (например, для престарелых, бездомных и мигрантов).

11. В последние два десятилетия наблюдается общая тенденция к повышению уровня владения жильем и укреплению рынков жилья в регионе. Общий фонд социального жилья в странах с развитой экономикой сократился, в то время как основная доля бывшего государственного жилья в странах с переходной экономикой была приватизирована. В жилищном секторе отмечается ограниченное вмешательство в деятельность рынка национальных органов власти, но повышенное участие в ней частного сектора – как коммерческих, так и некоммерческих организаций.

12. Приватизация жилья произошла слишком быстро, чтобы многие местные органы власти и частные лица (особенно владельцы) успели адаптироваться к ней. В восточной части региона повсеместным явлением стали малоимущие владельцы, что явилось результатом приватизации государственного жилья, отсутствия текущего ремонта и технического обслуживания и неэффективного использования энергии. Задержки, обусловленные коллективным принятием решений владельцами крупных жилых комплексов, будь то в богатых или бедных районах, вызвали повышение расходов, и их результатом зачастую становилось ухудшение состояния многоквартирных домов, особенно в Центральной Азии и Восточной Европе.

13. Процесс социального взаимодействия в городах изменился за последние 20 лет. С одной стороны, существует тенденция к созданию закрытых общин и торговых центров, а с другой – вновь подтверждается центральная роль общественных мест в качестве основы для инновационной деятельности и социального взаимодействия.

14. Многие из факторов, способствующих равенству в городе, также способствуют поддержанию здоровья и благополучия горожан. Сюда входят доступ к жилью, транспорт, энерго- и водоснабжение, государственные услуги, участие общественности в процессе принятия решений, наличие и доступность безопасного и здорового питания, зеленые зоны и сокращение выбросов.

D. Окружающая среда и риск

15. Данный регион входит в число крупнейших источников выбросов парниковых газов на душу населения, особенно в городах и городских районах. Загрязнение воздуха, наводнения и периоды сильной жары являются наиболее распространенными экологическими проблемами региона, при этом в наибольшей степени им подвержены города. Экологические угрозы зачастую также представляют собой угрозы здоровью.

16. Снижение риска бедствий является одним из более насущных вопросов в некоторых частях региона ЕЭК, где присутствуют также угрозы землетрясений, оползней, извержения

вулканов и лесных пожаров, которые оказывают негативное воздействие на качество жизни в городских районах.

17. Среди общественности и органов власти всех уровней растет обеспокоенность экологическими проблемами и качеством жизни. Разрастание городов активизировалось и привело к росту потребления земельных ресурсов и нагрузки на зеленые зоны. Расширение сетей автомобильных дорог и повышение их загруженности оказали дополнительное воздействие на наличие земли и способствовали увеличению выбросов в городах. Необходимо ограничить негативное воздействие жилья на окружающую среду и повысить энергоэффективность жилищного сектора.

Е. Управление

18. После Конференции Хабитат-II в 1996 году возросло значение роли местных органов управления при соответствующем росте роли городских сетей, доступа к информации и участия общественности.

19. В некоторых частях региона в области управления городским хозяйством отмечалась децентрализация, хотя в отдельных странах существует широкий спектр способов управления и организационных структур. Эти различия отражают как местный контекст, так и историю. Муниципалитеты в западной части региона опираются на прочную институциональную традицию, которая создавалась на протяжении нескольких столетий. В странах с переходной экономикой муниципалитеты работают над повышением своей способности одновременно решать многочисленные проблемы. Успешные модели управления и организационные структуры зачастую не могут быть перенесены из одной части региона в другую: контекст имеет решающее значение.

20. Во многих странах национальные правительства сосредотачивают свое внимание на разработке политики и законодательства, установлении норм и стандартов и предоставлении субсидий в жилищной и инфраструктурной сферах в масштабах от городского до территориального. Регулирование вопросов городского планирования находится в руках местных органов власти в рамках более крупных территориальных стратегий.

21. В области управления городским хозяйством сохраняются многочисленные трудности, такие как эффективность ограничения разрастания городов, создание или укрепление социально сплоченных и отличающихся культурным разнообразием кварталов, надежное управление городскими технологиями, сопротивление переменам со стороны весьма раздробленных организационных структур, согласование норм и роль основанных на широком участии механизмов и платформ в деле участия жителей в процессе управления городским хозяйством. Растет понимание того, что управление городскими районами, находящимися в компетенции нескольких административных органов управления, может способствовать повышению эффективности и продуктивности достигнутого процесса, либо за счет добровольных действий соответствующих органов власти, либо путем разработки нормативных положений национальными правительствами.

22. Частный сектор играет ключевую роль в развитии и преобразовании городских районов, а также в финансировании и обеспечении жильем, городской инфраструктурой, городскими услугами и даже в управлении городским хозяйством. В целом в период после Хабитат-II было отмечено ослабление государственной сферы, в результате чего появилось больше возможностей и обязанностей для частного сектора.

23. Все более широкое использование электронного управления, электронного участия и электронной интеграции обусловлено предложением новых услуг на базе информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в отсутствие целенаправленных единых мер политики. Конфиденциальность, сохранность и принадлежность данных ограничивают способность правительств использовать технические инновации в деле защиты общественных интересов.

Ф. Перспективы и будущие тенденции

24. В городах региона проходят процессы концентрации, разрастания и уменьшения городов, вызванные рыночными силами и такими событиями, как недавний финансовый кризис. В некоторых регионах группы наиболее успешных городов сливаются в городские районы, или «супергорода», с многомиллионным населением. В эпоху старения и миграции выбор в пользу компактности, а не разрастания, это не только вопрос руководства для города; это один из основных способов сохранения равноправия, интеграции и сплоченности в обществе.

25. Во всем регионе переход к постиндустриальной экономике знаний и все более важная роль услуг меняют структуру и характер экономики, при этом рынок труда предъявляет более высокие требования к квалификации, а в отношении города возникают различные территориальные потребности. Экономика знаний и цифровая революция процветают там, где расположены центры передовой науки и образования, и предъявляют новые требования к физической структуре города.
26. ИКТ играют все более важную роль в разработке «умных», устойчивых городов путем осуществления инициатив, направленных на поддержание и улучшение качества жизни в городских районах. Цифровая революция принесла множество возможностей для отдельных лиц, общин и предприятий, но также и различные проблемы, в частности, в области управления городскими данными (конфиденциальность, сохранность, защита общественных интересов и т.д.).
27. Социальное и территориальное неравенство внутри городов региона и между ними растет, в результате чего только наиболее богатые слои населения могут позволить себе жить в высококачественных городских районах. Это является результатом демографических и экономических процессов и их территориально-пространственных проявлений, таких как разрастание, концентрация и уменьшение городов. Старение населения во многих странах и недавняя волна миграции усиливают сложность проблемы растущего неравенства.
28. Существует широко распространенный консенсус в отношении межправительственных действий в области окружающей среды и изменения климата. В городах этого региона это будет означать ускорение тенденции к дальнейшему уменьшению загрязнения и более быстрой декарбонизации городского развития и жизни, что потребует более жестких экологических норм и больших объемов государственных и частных инвестиций.
29. Международные стандарты в области жилья и международное развитие побуждают к действиям по созданию жизнеустойчивых, взаимосвязанных, пространственно и социально интегрированных и компактных городов, находящихся в равноправном партнерстве с сельскими районами, в интересах достижения цели устойчивого развития в целом.
30. Наблюдается тенденция к ориентированному на интересы людей и комплексному планированию путем урбанизма – активного процесса, посредством которого осуществляются проектирование и развитие городов и управление ими.
31. Достижение этих целей и осуществление этих процессов будут и впредь требовать сотрудничества, консенсуса и позитивных действий со стороны национальных и городских органов власти, заинтересованных сторон и общин, которым они служат и которые возглавляют. Для решения этих все более сложных социальных, экономических и экологических проблем потребуются новые парадигмы и удвоение усилий со стороны систем управления с целью достижения цели устойчивой урбанизации.

I. Информация о регионе

A. Географический охват данного доклада

32. Регион ЕЭК охватывает значительную часть земного шара. Он включает в себя большинство стран так называемого глобального Севера. В регионе расположены самые разные города – от Анкориджа до Анкары, от Архангельска до Астаны, от Тель-Авива до Ташкента, от Ванкувера до Владивостока, – в которых зародились разнообразные культуры, древние городские цивилизации и средневековые города-государства. Среди 56 государств – членов региона присутствуют как крупные континентальные страны – Канада, Российская Федерация и Соединенные Штаты Америки, – так и микросоюдаства – Андорра, Монако и Сан-Марино. Все эти страны расположены в Северном полушарии. Эта территория окружает Северный Ледовитый океан – грандиозное хранилище природных ресурсов, покрытое в центре полярным льдом и располагающее огромными запасами пресной воды. Арктика представляет собой глобальный центр изменения климата – все подписанты договоров по Арктике находятся в регионе ЕЭК.
33. Самая южная часть региона доходит до тропика Рака. В этой точке он простирается на 36 765 км вокруг земного шара, пересекая Атлантический и Тихий океаны. Однако на северной оконечности региона, в районе Северного полярного круга, расстояние сокращается более чем в два раза (17 685 км). Поскольку Земля сужается по мере продвижения к Северному полюсу, сокращаются и расстояния поперек Тихого и Атлантического океанов до тех пор, пока

континенты почти не соприкасаются: от Ванкувера до Владивостока 7500 км по морю, но ширина Берингова пролива между Аляской и Сибирью составляет лишь 85 км.

34. В этом регионе проживают почти 1,3 млрд. человек (Организация Объединенных Наций, 2015 год), примерно 17 процентов от общей численности мирового населения. В нем расположены более 263 городов с населением не менее 500 000 человек. Данный доклад охватывает весь регион ЕЭК. Тем не менее, для целей обеспечения ясности, анализ и комментарии часто приводятся в отношении четырех отдельных субрегионов:

- a) Северная Америка;
- b) Центральная и Западная Европа (Европейский союз, Европейская ассоциация свободной торговли (ЕАСТ) и микросоюдаства);
- c) субрегион Восточной Европы, включая Российскую Федерацию, Кавказ и Центральную Азию (ВЕРКЦА); и
- d) Юго-Восточная Европа, Израиль и Турция.

В докладе обращается внимание на общие черты и различия между субрегионами и выделяются уроки, которые можно извлечь и распространить в регионе и, в более широком плане, в других регионах мира.

В. Субрегионы

35. Данный регион расположен на двух крупных континентальных земельных массивах: Северная Америка и Центральная и Западная Европа. Из четырех субрегиональных групп стран три расположены на всей территории Евразийского массива.

36. Субрегион Северной Америки состоит из Канады и Соединенных Штатов Америки. Эти две страны аналогичны по размеру: площадь Соединенных Штатов составляет около 9147 млн. км², а площадь Канады лишь немногим меньше – 9093 млн. км². Обе они являются странами континентального масштаба, простираясь между двумя океанами – Атлантическим и Тихим (а в случае Канады речь идет о трех океанах, включая Северный Ледовитый). В совокупности они составляют 41,5 процента массы суши региона ЕЭК (www.data.worldbank.org). В 2013 году численность населения Соединенных Штатов составила 318,9 млн. человек; население Канады составило чуть более 10 процентов от этого числа – 35,5 млн. Более 80 процентов населения обеих стран проживает в городах (там же)¹.

37. Субрегион Европейского союза/ЕАСТ, или Центральной и Западной Европы, включает 28 стран Европейского союза, 4 членов ЕАСТ и 3 европейских микросоюдаства (Андорра, Монако и Сан-Марино). Это более чем 60 процентов государств – членов ЕЭК. Площадь Центральной и Западной Европы превышает 4 млн. км², а население составляет в общей сложности 520 млн. человек. Со времени окончания Второй мировой войны в 1945 году предпринимались усилия к созданию европейского экономического и политического союза. Работа над этим проектом ускорилась в 1993 и 2007 годах, когда были заключены договора, направленные на расширение интеграции, и благодаря растущему числу стран, вступивших в Европейский союз.

38. Субрегион ВЕРКЦА состоит из 12 стран бывшего Советского Союза, не являющихся членами Европейского союза. Эти страны в совокупности покрывают значительную территорию на севере Евразии – более одной шестой части поверхности суши Земли. Общая численность населения субрегиона в 2014 году составила 287 млн. человек, причем Российская Федерация является крупнейшей страной с точки зрения населения и территории, намного опережая другие страны. Одиннадцать стран ВЕРКЦА с 1991 года входят в Содружество Независимых Государств. Это региональная межправительственная ассоциация – форма сотрудничества равноправных независимых государств.

39. Географическое расположение ВЕРКЦА во многих климатических зонах обуславливает большое разнообразие физических ландшафтов и условий среды обитания. Население распределено неравномерно: его плотность выше вокруг крупных городских центров, а также в более умеренных климатических зонах или регионах. В отличие от Европы, показатели

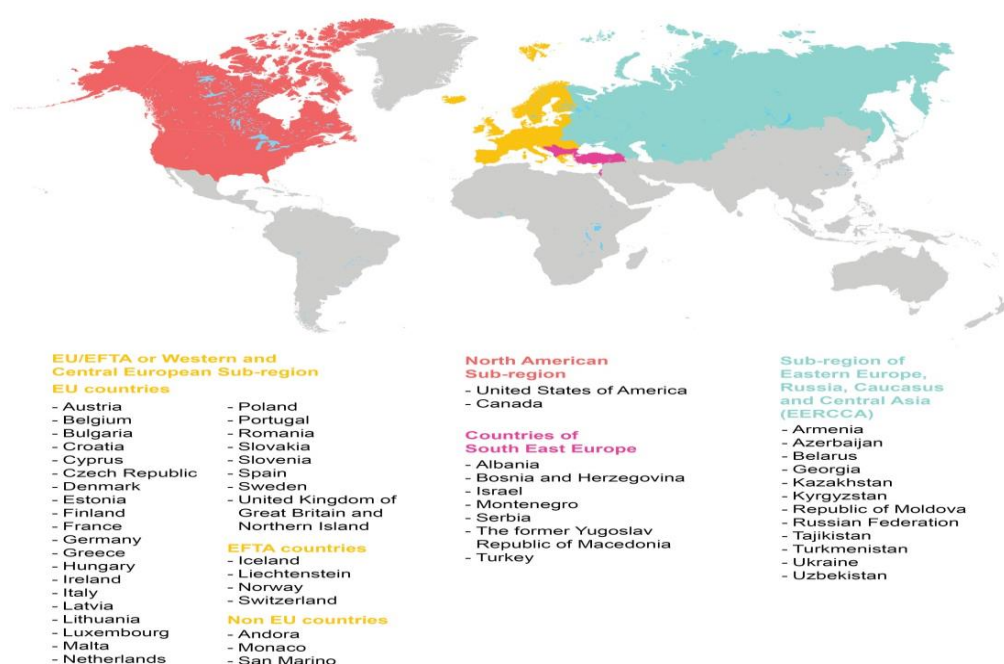
¹ В ходе предстоящей работы мы рассмотрим этот индекс для других частей региона ЕЭК и в сопоставлении с линиями тренда на 1976 и 1996 годы. Предполагается, что мы проиллюстрируем данную тему в виде графика и прокомментируем вопрос о том, подтверждается ли в литературе предположение, что существует максимальный пороговый уровень численности городского населения, выраженный в процентах от общей численности населения.

плотности населения в этом субрегионе ниже, в то время как средние расстояния между городами гораздо больше, что создает пространственный контекст относительно разрозненных и изолированных городов. Страны ВЕРКЦА объединяет общая история со времени существования Советского Союза, а до этого – Российской империи.

40. К странам Юго-Восточной Европы относятся Израиль, Турция и Западные Балканы (Албания, Босния и Герцеговина, бывшая югославская Республика Македония, Сербия и Черногория). Их объединяют географическая близость, климат, наличие выхода к Средиземному морю и их функция в качестве переходных зон между Европой, Кавказом и арабскими странами. Вместе с тем они обладают культурным разнообразием в отличие от других трех субрегионов. Западнобалканские страны объединяет сопоставимая политическая история, которая характеризуется переходной экономикой к постсоциалистической системе и сравнительно небольшим опытом государственного строительства после гражданской войны (Босния и Герцеговина, бывшая югославская Республика Македония, Сербия и Черногория). Площадь Юго-Восточной Европы составляет 1005 млн. км², а население – чуть менее 100 млн. человек.

Диаграмма 1

Карта субрегионов ЕЭК ООН



Перевод диаграммы

EU/EFTA or Western and Central European Sub-region	Субрегион ЕС/ЕАСТ, или Западной и Центральной Европы
EU countries	Страны ЕС
Austria	Австрия
Belgium	Бельгия
Bulgaria	Болгария
Croatia	Хорватия
Cyprus	Кипр
Czech Republic	Чешская Республика
Denmark	Дания
Estonia	Эстония
Finland	Финляндия
France	Франция
Germany	Германия
Greece	Греция
Hungary	Венгрия
Ireland	Ирландия

Italy	Италия
Latvia	Латвия
Lithuania	Литва
Luxembourg	Люксембург
Malta	Мальта
Netherlands	Нидерланды
Poland	Польша
Portugal	Португалия
Romania	Румыния
Slovakia	Словакия
Slovenia	Словения
Spain	Испания
Sweden	Швеция
United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland	Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии
EFTA countries	Страны ЕАСТ
Iceland	Исландия
Liechtenstein	Лихтенштейн
Norway	Норвегия
Switzerland	Швейцария
Non EU countries	Страны, не входящие в ЕС
Andorra	Андорра
Monaco	Монако
San Marino	Сан-Марино
North American Sub-region	Субрегион Северной Америки
United States of America	Соединенные Штаты Америки
Canada	Канада
Countries of South East Europe	Страны Юго-Восточной Европы
Albania	Албания
Bosnia and Herzegovina	Босния и Герцеговина
Israel	Израиль
Montenegro	Черногория
Serbia	Сербия
The former Yugoslav Republic of Macedonia	бывшая югославская Республика Македония
Turkey	Турция
Sub-region of Eastern Europe, Russia, Caucasus and Central Asia (EERCCA)	Субрегион Восточной Европы, России, Кавказа и Центральной Азии (ВЕРКЦА)
Armenia	Армения
Azerbaijan	Азербайджан
Belarus	Беларусь
Georgia	Грузия
Kazakhstan	Казахстан
Kyrgyzstan	Кыргызстан
Republic of Moldova	Республика Молдова
Russian Federation	Российская Федерация
Tajikistan	Таджикистан
Turkmenistan	Туркменистан
Ukraine	Украина
Uzbekistan	Узбекистан

II. Тенденции и закономерности в области урбанизации

41. «Почему люди перебираются в городские районы столь быстрыми темпами? Существует множество причин, но самый простой ответ – наличие возможностей» (Соединенные Штаты Америки, национальный доклад для Хабитат-III).

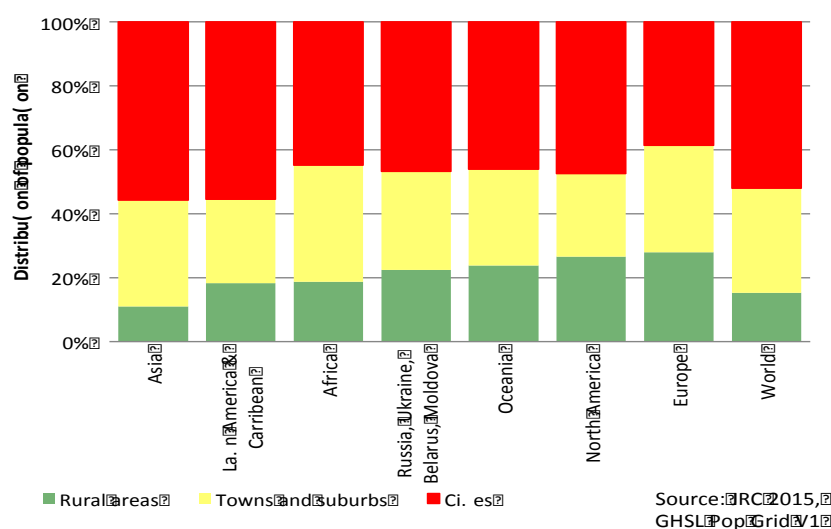
A. Процесс урбанизации

42. К 2050 году почти три четверти населения мира будет проживать в городских районах. Настанет «век города»². Тенденция к росту урбанизации очевидна на всей территории региона, однако характер, природа и темпы этих изменений варьируются в различных субрегионах и государствах-членах.

43. Во всем мире больше людей проживает в городских районах, чем в сельских. В 1950 году этот показатель составлял 30 процентов. Прогнозируется, что к 2050 году он составит 66 процентов. Однако такие перемены происходят неравномерно в разных странах мира. Наиболее урбанизированным регионом мира является Северная Америка, где в 2014 году 82 процента населения проживало в городских районах. При показателе 72 процента Европа близка к этой цифре. Однако оба региона контрастируют с Африкой, в которой этот показатель составляет 40 процентов. Численность сельского населения в мире с 1950 года растет медленно и, как ожидается, достигнет своего максимального уровня на отметке немного превышающей 3 млрд. человек, в то время как численность городского населения с того же года быстро увеличивается: с 746 млн. до 3,9 млрд. человек в 2014 году (UN DESA, 2014). Прогнозируется, что благодаря такому непрерывному росту населения и урбанизации городское население мира увеличится на 2,5 млрд., хотя на регион ЕЭК будет приходиться незначительная доля этого роста. Почти 90 процентов роста придется на страны Азии и Африки (там же).

Диаграмма 2

Доля населения в разбивке по степени урбанизации в различных регионах мира, 2015 год



Источник: ЧНИЦ, 2015 год, Global Human Settlement Layer (GHSL) Grid.

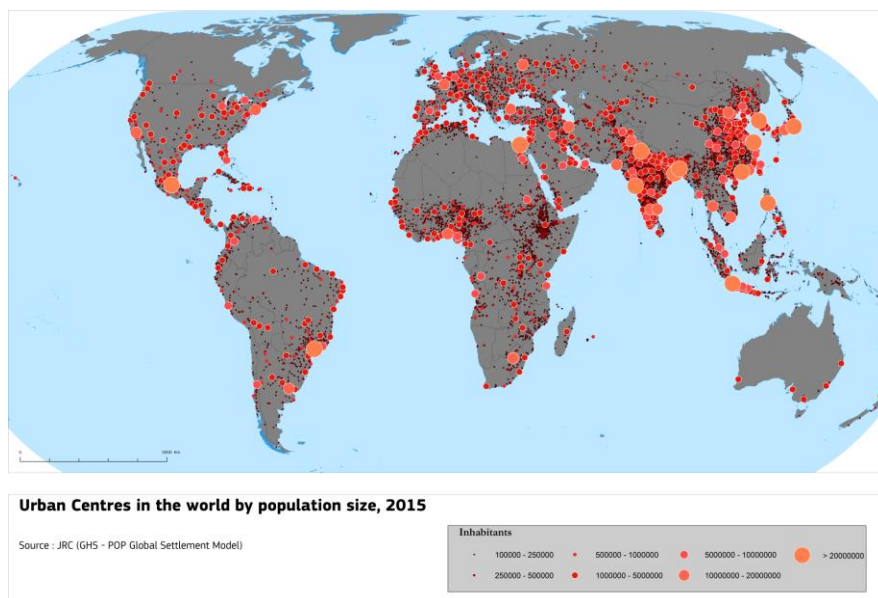
Перевод диаграммы

Distribution of population	Распределение населения
Asia	Азия
Latin America and Caribbean	Латинская Америка и Карибский бассейн
Africa	Африка
Russia, Ukraine, Belarus, Moldova	Россия, Украина, Беларусь, Молдавия
Oceania	Океания
North America	Северная Америка
Europe	Европа

² Он описан в различных документах, в том числе: www.rockefellerfoundation.org/report/century-of-the-city/ и www.nature.com/news/2010/101020/pdf/467900a.pdf; «The century of the city will change the way we do politics», доступно по ссылке next.ft.com/content/ee818994-dcb5-11e2-b52b-00144feab7de; и «A century of cities Urban economic change since 1911», Paul Swinney & Elli Thomas, March 2015, доступно по ссылке www.centreforcities.org/wp-content/uploads/2015/03/15-03-04-A-Century-of-Cities.pdf.

World	Страны мира
Rural areas	Сельские районы
Towns and suburbs	Небольшие города и пригородные районы
Cities	Большие города
Source: JRC 2015, GHSL Pop Grid V1	Источник: СНИЦ, 2015 год, картограмма населения GHSL V1.

Диаграмма 3

Городские центры мира в разбивке по численности населения, 2015 год

Источник: СНИЦ (глобальная модель поселений GHS – POP)

Перевод диаграммы

Urban Centres in the world by population size, 2015	Городские центры мира в разбивке по численности населения, 2015 год
Inhabitants	Количество жителей

44. В «век города» на глобальном Севере существуют крупные, средние и малые города. Вместе с тем существуют и другие показательные направления в урбанизации, касающиеся концентрации и плотности населения в городах, роста или сокращения городов.

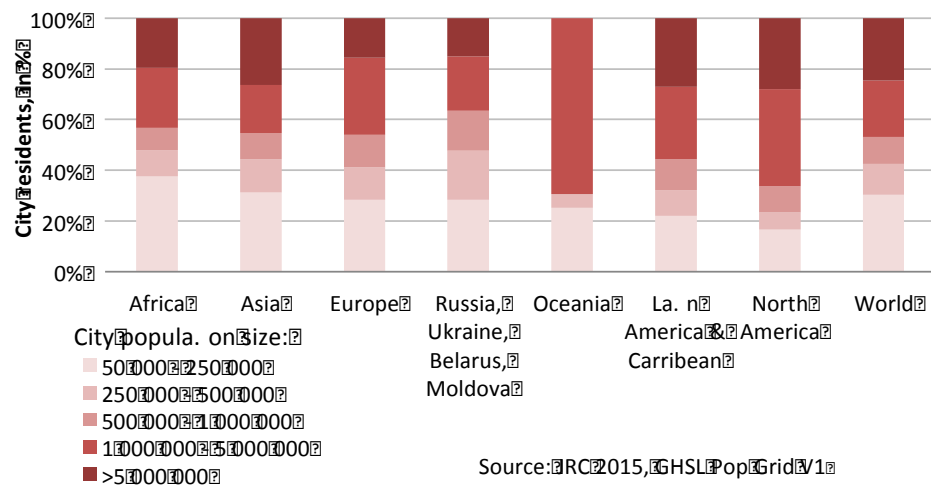
45. В Северном полушарии «век реактивного транспорта» (эпоха широкого распространения воздушного транспорта) совпал с «веком сети» (эпохой Интернета), в результате чего возникла тенденция к концентрации населения в городах (Kasarda and Lindsay, 2012). Со времени появления самых первых городов в долине Тигра и Евфрата люди были готовы тратить до одного или даже двух часов ежедневно на дорогу до работы³. Однако в связи с совершенствованием технологий мобильности значительно увеличивается и расстояние, которое люди могут преодолеть за один час: сегодня оно составляет около 500 км при перемещении воздушным транспортом. Каждый день наибольшее число рейсов «туда и обратно» между любыми пунктами совершается примерно на это расстояние: на север и юг вдоль восточного и западного побережий Соединенных Штатов, между Москвой и Санкт-Петербургом и между основными столичными городами Европы. Некоторые из самых крупных и наиболее успешных городов мира входят в состав региональных концентраций. Это стимулирует рост городов в непосредственной близости друг от друга, что приводит к образованию крупных городских агломераций, или «супергородов», с населением 20 млн., 30 млн. человек, а в Соединенных Штатах – 50 млн. человек (Всемирный банк, 2014 год).

³

«Постоянная Маркетти», названная в честь итальянского физика Чезаре Маркетти, которая гласит, что «время является неизменным, но пространство является эластичным», – принцип, использующийся в Японии и Франции для «сжатия» расстояния путем создания высокоскоростных железнодорожных сетей и получивший широкое распространение в настоящее время.

Диаграмма 4

Доля городского населения в разбивке по размеру городов в различных регионах мира, 2015 год



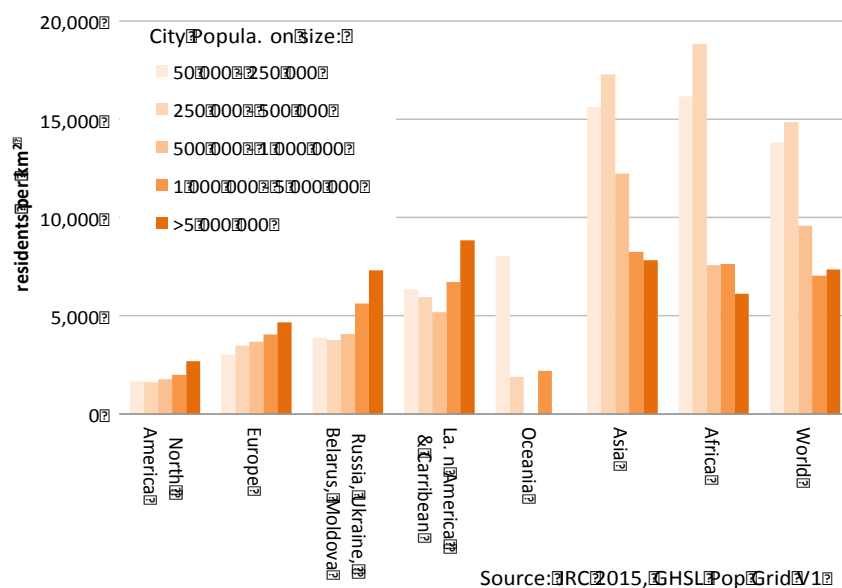
Источник: СНИЦ, 2015 год, картограмма населения GHSL V1.

Перевод диаграммы

City residents, in %	Городские жители, в %
Africa	Африка
Asia	Азия
Europe	Европа
Russia, Ukraine, Belarus, Moldova	Россия, Украина, Беларусь, Молдова
Oceania	Океания
Latin America & Caribbean	Латинская Америка и Карибский бассейн
North America	Северная Америка
World	Страны мира
City population size	Численность городского населения
Source: JRC 2015, GHSL Pop Grid V1	Источник: СНИЦ, 2015 год, картограмма населения GHSL V1.

Диаграмма 5

Плотность населения в разбивке по городам различных размеров в разных регионах мира, 2015 год



Источник: СНИЦ, 2015 год, картограмма населения GHSL V1.

Перевод диаграммы

Residents per km ²	Количество жителей на км ²
City population size	Численность городского населения
North America	Северная Америка
Europe	Европа
Russia, Ukraine, Belarus, Moldova	Россия, Украина, Беларусь, Молдова
Latin America & Carribean	Латинская Америка и Карибский бассейн
Oceania	Океания
Asia	Азия
Africa	Африка
World	Страны мира
Source: JRC 2015, GHSL Pop Grid V1	Источник: СНИЦ, 2015 год, картограмма населения GHSL V1.

46. В 2013 году численность населения Соединенных Штатов составляла 318,9 млн. человек. Население Канады составляло лишь немногим более 10 процентов от этой цифры – 35,5 млн. человек. Тем не менее в обеих странах более 80 процентов населения проживало в городах (Всемирный банк, 2014 год)⁴. Прогнозируется, что население Соединенных Штатов увеличится на 80 млн. человек к 2050 году и 75 процентов этих новых граждан будут жить в городах (Соединенные Штаты Америки, национальный доклад для Хабитат-III). В Соединенных Штатах регион Нью-Йорк – Ньюарк является городским регионом с наибольшей численностью населения – более 18 млн. жителей. Лос-Анджелес – Лонг-Бич – Анахайм является вторым по численности населения регионом (12,15 млн. человек), за ним следует регион Чикаго (8,60 млн. человек) (там же, стр. 2). Вместе с тем по большей части рост городских районов происходит не строго в границах города, и в этой связи региональные партнерства и органы государственного управления имеют чрезвычайно важное значение для управления последствиями городской агломерации.

47. В Соединенных Штатах (а также в Канаде) наблюдается тенденция к возникновению мегаполисов, или супергородов, в которых городские регионы в настоящее время агломерируются в мегагорода, состоящие из нескольких крупных городов. Самым известным

⁴ В ходе предстоящей работы мы рассмотрим этот индекс для других частей региона ЕЭК и в сопоставлении с линиями тренда на 1976 и 1996 годы. Предполагается, что мы проиллюстрируем данную тему в виде графика и прокомментируем вопрос о том, подтверждается ли в литературе предположение, что существует максимальный пороговый уровень численности городского населения, выраженный в процентах от общей численности населения.

является «Босваш»⁵ – регион, простирающийся от Бостона на юг вдоль атлантического побережья до Вашингтона, округ Колумбия, включающий в себя города Нью-Йорк, Филадельфия и Балтимор, с населением около 50 млн. человек (около 16 процентов от общей численности населения) и занимающий менее 2 процентов сухопутной территории Соединенных Штатов.

48. К 2010 году в трех городских агломерациях: «Босваше»; «Чипитте», городском регионе, простирающемся от Чикаго до Питтсбурга через район Великих озер и вдоль реки Огайо; и «Сансане», освоенном прибрежном регионе в штате Калифорния, простирающемся от Сан-Франциско до Сан-Диего, – проживало около одной трети населения Соединенных Штатов. Вместе с тем формируются и другие городские агломерации, неизвестные в 1960-х и 1970-х годах, такие как техасская агломерация Хьюстон, Даллас – Форт-Уэрт, Сан-Антонио и Остин⁶.

49. Существуют заметные различия в комфортности и устойчивости этих различных городских агломераций в Северной Америке. Нью-Йоркская агломерация является более устойчивой с точки зрения потребления энергии на душу населения и более широкого использования общественного транспорта, однако доступность и стоимость жизни здесь гораздо выше, чем в таких городских агломерациях, как техасская. Это указывает на существование проблемы выбора для работающих семей, которые могут позволить себе значительно более высокий уровень жизни, но менее устойчивый образ жизни в Техасе, чем тот, на который они могли бы рассчитывать в Нью-Йорке (Glaeser, 2011).

50. Опыт, накопленный в больших городах Северной Америки, коренным образом отличается от опыта небольших городов. Не все города в Соединенных Штатах растут. Во многих небольших городских агломерациях (277 с населением менее 500 000 жителей) наблюдается стремительное снижение темпов развития. Это связано со структурными изменениями в региональной экономике, ускорившимися за счет экономического спада 2008-2011 годов (Соединенные Штаты Америки, национальный доклад для Хабитат-III, стр. 2). Эти экономические факторы изменили карту нищеты в Соединенных Штатах, где в течение нескольких десятилетий в центре внимания находились нищета и лишения внутри городов, которые резко контрастировали с богатством пригородных и загородных районов. Экономический спад изменил эту парадигму и привел к возникновению новой реалии – к нищете в пригородных районах (Kneebone and Berube, 2014; и Frey, 2014).

51. В Европе доля населения, проживающего в городских районах, стабилизировалась на уровне примерно 72 процентов, при этом темпы урбанизации в среднем составляют менее 0,5 процента в год (Отдел народонаселения Организации Объединенных Наций, 2015 год). Средняя плотность населения в Европе (ЕС-28) составляет около 116 человек на квадратный километр (Евростат). Население, однако, неравномерно распределено по территории. Более высокая концентрация наблюдается в границах «голубого» или «динамического банана» (Brunet, 1972) в регионе, простирающемся от северо-запада Англии до севера Италии с высокой концентрацией населения, денег и промышленности – активно развивающемся сверхкрупном городском регионе, напоминающем такие же регионы в Северной Америке.

52. Альтернативой пространственной концепции «голубого банана» (в рамках которой Европа обладает ядром и периферией) является концепция «гроздь винограда». Это отражает переход к большей открытости, диверсификации и полицентризму в Европе на основе содействия созданию периферийных городов и городских регионов, более децентрализованных и обладающих развитыми сетями, и к поддержке менее развитых регионов. Эти концепции были выдвинуты в рамках Европейской перспективы территориального развития⁷.

53. Европейская модель города стремится к созданию рассредоточенной полицентричной сети средних по размеру и компактных поселений, в которых учитываются потребности человека, обеспечивается культурное разнообразие, отсутствует социальная изоляция, не оказывается негативное воздействие на окружающую среду, обеспечивается экономическая жизнестойкость и мирное и демократическое управление, при этом существуют качественные общественные зоны, услуги общего пользования и безуглеродные решения в сфере мобильности. Фундаментальный принцип, лежащий в основе этой модели, заключается в комплексном учете всех аспектов устойчивого развития, и его часто называют моделью

⁵ Регион «Босваш» получил свое название в 1960-х годах благодаря футурологу Герману Кану, доступно по ссылке www.prb.org/Publications/Articles/2011/us-megalopolises-50-years.aspx.

⁶ М. Матер (M. Mather), соавтор работы PRB's Reports on America: First Results from the 2010 Census.

⁷ Доступно по ссылке http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf.

«компактного города» (Европейская комиссия, 2011 год). Тем не менее реальное положение дел на местах свидетельствует о возникновении новых проблем, связанных с нищетой в городах, социальным расслоением, концентрацией населения в крупных мегаполисах, старением демографической структуры, культурным гипермногообразием, а также проблем, вызванных территориальными изменениями, такими как субурбанизация, разрастание городов и сокращение численности городского населения в некоторых регионах.

54. Уменьшающиеся города (города, в которых сокращается население) являются одной из общих проблем региона ЕЭК и других регионов. В настоящее время это происходит в основном в небольших городах в Восточной Европе и в меньшей степени в Западной Европе⁸. Согласно оценкам, 40 процентов европейских городов с населением 200 000 или более человек утратили часть своего населения (Schlappa and others, 2013). При сокращении численности населения городов происходит уменьшение налоговых поступлений, увеличивается безработица, миграция населения трудоспособного возраста, появляются лишние земли и здания, а также «раздувается» физическая инфраструктура. Вместе с тем статистические данные иногда могут быть обманчивы, например, в тех случаях, когда ядро города теряет население по причине переезда в пригородные районы. В этом случае численность населения городского региона в целом не обязательно сокращается.

55. Разрастание городов вызывает множество проблем, в частности, заиливание почв, поскольку на все большей части сельскохозяйственных или природных земель появляются здания, улицы и другие объекты инфраструктуры, зачастую вследствие неэффективных действий систем планирования и правоприменения. Кроме того, разрастание усугубляет трудности, связанные с предоставлением услуг сократившемуся населению, проживающему на большой площади (UN-Habitat, 2013).

56. В контексте разрастания городов расчет изменения землепользования на душу населения с течением времени является важным показателем эффективности землепользования и одним из важнейших факторов процесса пространственного планирования. В настоящее время ООН-Хабитат собирает в 200 городах по всему миру информацию по этому вопросу в отношении трех периодов времени – 1990 год, 2000 год и 2015 год. Изучаемая подгруппа городов находится в пределах региона ЕЭК, а анализ этих городов свидетельствует о том, что с 1990 по 2015 годы землепользование на душу населения увеличилось с 392 кв.м. до 525 кв.м. (диаграмма 6). Землепользование на душу населения в регионе почти в два раза превышает среднмировой показатель и более чем в три раза выше средних показателей Африки или Западной Азии, причем в течение изучаемого периода эти показатели оставались неизменными⁹.

⁸ Приложенная карта из субрегионального доклада Европейского союза (в синих регионах численность населения сокращается, а в оранжевых и красных регионах наблюдается рост численности населения).

⁹ ООН-Хабитат, Программа роста городов, 2016 год, Нью-Йоркский университет и Институт земельной политики (Институт Линкольна).

Диаграмма 6

Использование земель на душу населения в пяти регионах экономической комиссии и в мире в 1990 году (голубой), 2000 году (оранжевый) и 2015 году (серый)



Перевод диаграммы

Land Consumption Per Capita (meters)	Коэффициент землепользования на душу населения (метры)
ECE	ЕЭК
ECA	ЭКА
ECLAC	ЭКЛАК
ESCAP	ЭСКАТО
ESCWA	ЭСКЗА
World	В мире

Таблица 1

Площадь городской застройки, численность населения и коэффициент землепользования на душу населения в 1990, 2000 и 2015 годах в 10 репрезентативных городах региона ЕЭК

UN Region	Country	City	Urban Extent (hectares)			Population			Land Consumption Per Capita (meters)		
			1990	2000	2015	1990	2000	2015	1990	2000	2015
ECE	Belgium	Antwerpen	38,395	66,081	76,471	876,047	1,115,040	1,299,581	438	593	588
ECE	Germany	Berlin	43,591	75,399	112,496	3,233,943	3,525,184	3,887,889	135	214	289
ECE	Russia	Dzerzhinsk	5,787	6,432	7,062	224,374	201,352	176,129	258	319	401
ECE	United States	Houston	202,208	295,035	431,046	2,667,305	3,825,644	5,500,216	758	771	784
ECE	United Kingdom	London	199,838	243,199	251,683	8,589,501	9,779,157	11,373,390	233	249	221
ECE	Italy	Milan	94,171	209,365	294,890	3,617,970	5,442,785	6,670,371	260	385	442
ECE	France	Paris	203,674	233,286	280,318	9,410,874	10,054,437	11,180,483	216	232	251
ECE	Ukraine	Rovno	3,088	4,066	9,877	206,262	236,360	289,253	150	172	341
ECE	Russia	Tyumen	10,303	13,466	21,105	418,381	461,486	585,833	246	292	360
ECE	Netherlands	Zwolle	3,210	3,875	4,351	79,670	92,496	109,904	403	419	396

Перевод таблицы

UN Region	Регион ООН
Country	Страна
City	Город
Urban Extent (hectares)	Площадь городской застройки (гектары)
Population	Население
Land Consumption Per Capita (meters)	Коэффициент землепользования на душу населения (метры)
Belgium	Бельгия
Germany	Германия
Russia	Россия
United States	Соединенные Штаты Америки
United Kingdom	Соединенное Королевство
Italy	Италия
France	Франция
Ukraine	Украина
Russia	Россия
Netherlands	Нидерланды
Antwerpen	Антверпен
Berlin	Берлин
Dzerzhinsk	Дзержинск
Houston	Хьюстон
London	Лондон
Milan	Милан
Paris	Париж
Rovno	Ровно
Tyumen	Тюмень
Zwolle	Зволле

57. Концепция компактных городов, о которой говорилось выше, является одним из средств борьбы как с разрастанием городов, так и с сокращением их размеров. Напряженность между уменьшающимися, разрастающимися и компактными городами играет безусловно важную роль, причём не только в Западной и Центральной Европе (Schlapp and others, 2013).

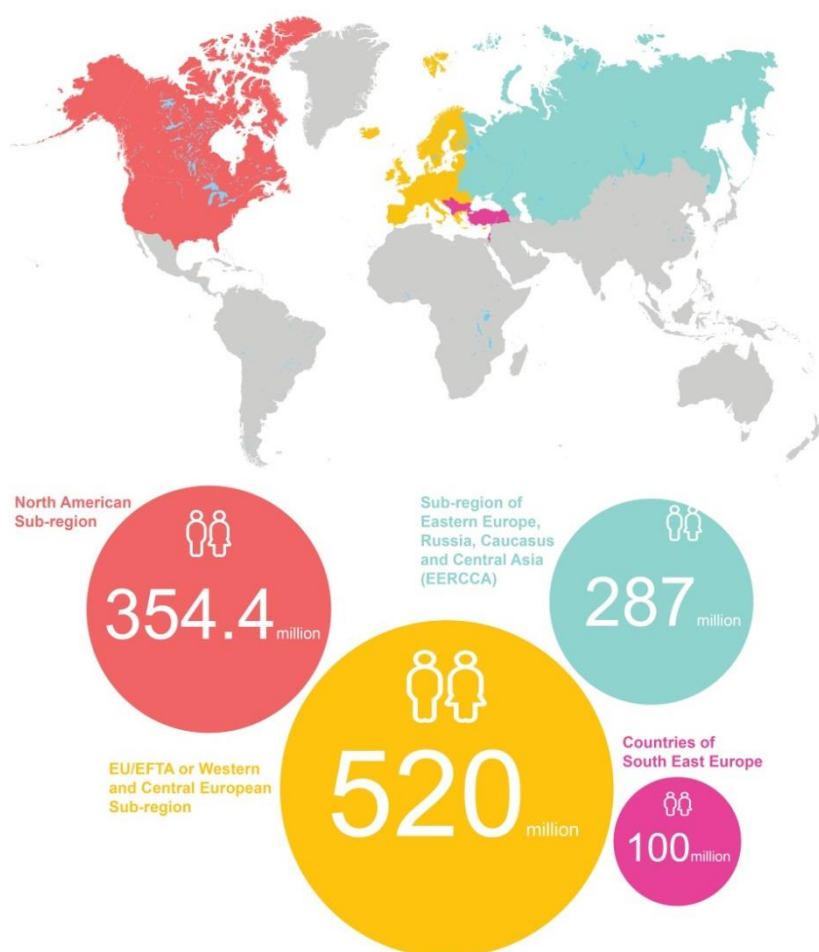
58. В субрегионе ВЕРКЦА эпоха Советского Союза была периодом активного экономического развития и урбанизации, когда было основано большинство современных городов и значительно расширены исторические города. В результате этого города в странах бывшего Советского Союза имеют много общего с точки зрения своих институциональных, плановых и социально-культурных систем. Хотя в степени урбанизации стран этого субрегиона существуют различия, города играют ключевую роль в развитии каждой из них. В этой группе стран центристский эффект также породил тенденцию к концентрации, агломерации и разрастанию, которая наиболее ярко проявилась в крупных городах, особенно в столицах стран, которые более всего выигрывают в период экономических преобразований на протяжении последних 25 лет, пользуясь экономическим преимуществом, связанным с наличием в этих

городах правительственных учреждений и рабочих мест в советский период (O. Golubchikov and A. Badyina, UN-Habitat, 2015)

59. На урбанизацию в пределах группы стран в субрегионе Юго-Восточной Европы влияют различные силы. Несмотря на географическую близость Израиля, Турции и Западных Балкан, в процессах, происходящих в их городах, существуют весьма значительные различия. В лице Стамбула Турция имеет растущий мегаполис, который охватывает два континента через Босфор. Перед странами западной части Балканского полуострова стоят общие задачи перехода от плановой экономики к рыночной, и, за исключением Албании, они подвергаются испытаниям, связанным с преодолением последствий гражданской войны и исхода своих народов. Несмотря на многочисленные трудности, Израиль стремится обеспечивать процветание городов, таких как Тель-Авив, в котором достигнуты высокое качество жизни и уровень экологической ответственности, хотя при этом его жители столкнулись со значительными проблемами ценовой доступности. Тем не менее, Израиль признает необходимость осуществлять повестку дня города, новую с точки зрения политики и практики¹⁰.

Диаграмма 7

Население в разбивке по субрегионам, в млн.



Перевод диаграммы

North American Sub-Region	Североамериканский субрегион
Sub-region of Eastern Europe, Russia, Caucasus and Central Asia (EERCCA)	Субрегион Восточной Европы, России, Кавказа и Центральной Азии (ВЕРКЦА)
EU/EFTA or Western and Central European	Субрегион ЕС/ЕАСТ или Западной и Центральной

¹⁰ Движение за урбанизацию Израиля (Movement for Israeli Urbanism), можно ознакомиться по адресу www.miu.org.il.

Sub-region	Европы
Countries of South East Europe	Страны Юго-Восточной Европы

В. Демографические тенденции

60. Для населения данного региона характерны очень низкие темпы роста численности по сравнению с другими регионами мира, такими как Африка и Азия. Почти все страны мира, в которых уже происходит сокращение или прогнозируется потеря значительной части населения в ближайшие 20 лет, расположены в регионе ЕЭК. Эти тенденции являются следствием сочетания низких показателей рождаемости и/или оттока населения в одних странах и более низкой средней продолжительности жизни в других странах. Быстрое старение населения (вызываемое сочетанием низких показателей рождаемости и увеличения средней продолжительности жизни) наиболее заметно в Европе, однако широко распространено почти во всех странах ЕЭК и станет одной из основных проблем в предстоящие десятилетия.

61. Старение населения обычно определяется как смещение в структуре возраста населения в сторону более старших поколений и является следствием установившегося сокращения уровня рождаемости и увеличения средней продолжительности жизни. Старение населения, как правило, измеряется долей населения, находящегося, в зависимости от страны, в возрасте 60 или 65 лет и старше. В последние два десятилетия доля стареющего населения в регионе растет относительно медленно, на 2,3 процента в год, достигнув 14,1 процентов в 2010 году. Вместе с тем ожидается, что в предстоящие десятилетия она будет расти более быстрыми темпами и достигнет примерно 20 процентов к 2030 году и 26 процентов к 2050 году (United Nations Population Fund, 2013, p.4).

62. Старение оказывает непосредственное воздействие на города, поскольку оно изменяет требования, предъявляемые к инфраструктуре (например, к транспортной системе) и социальным услугам (таким как здравоохранение, риск социальной изоляции), и одновременно ведет к сокращению налоговых поступлений на местном и национальном уровнях, поскольку после выхода на пенсию люди меньше тратят и платят меньше налогов (OECD, 2015, p. 49). В свою очередь, демографическое старение происходит параллельно относительному сокращению активной рабочей силы, дальнейшему уменьшению налоговых поступлений и оказанию давления на физическую и ценовую доступность жилья. Это создает потенциальные проблемы для всех слоев населения, либо за счет увеличения потребности в социальном жилье, либо из-за того, что пожилые когорты населения дольше остаются в более крупных жилищных единицах¹¹.

63. Увеличение процентной доли пожилых людей в общей численности населения создает еще одну проблему для городского общественного транспорта, связанную с его адаптацией и частотой функционирования. Уменьшение поступлений на местном уровне, льготный проезд для пожилых людей и сокращение плотности в результате разрастания городов могут оказывать давление на ценовую доступность общественного транспорта для всех сегментов населения и, в свою очередь, негативно сказаться на достижении этой основной цели устойчивости (ОЭСР, 2015 год).

64. В этом контексте становится очевидной необходимость обеспечения общедоступности общественных мест. Поэтому важно, чтобы местные органы власти и частный сектор были готовы к старению населения и адаптировались к нему. Расширение пешеходных зон в городах позволяет повысить мобильность пожилых и слабовосприимчивых людей, а также всех возрастных групп, проживающих в городе. Кроме того, возросшие уровни пешей ходьбы и активного передвижения оказывают важное положительное влияние на здоровье людей, поскольку активное население здоровее, чем то, которое ведет излишне сидячий образ жизни. Во многих частях региона города и местные общины разработали инновационные механизмы, касающиеся жилищ и социальных отношений и направленные на решение проблем, о которых подробно говорилось выше.

65. Старение более заметно в Европе, чем в большинстве других регионов ЕЭК и во всем мире. Начиная с 60-х годов в Европе наблюдается снижение рождаемости в сочетании с увеличением средней продолжительности жизни, причем оба эти фактора ведут к старению населения. Обе тенденции будут сохраняться. Согласно всем современным прогнозам, коэффициенты замещения уменьшаются, т.е. показатели рождаемости останутся ниже коэффициентов смертности даже с учетом последствий старения (European Commission, 2015,

¹¹ См., например, статью под названием «Older people 'hoard' family homes», которая приведена по адресу <http://www.insidehousing.co.uk/older-people-hoard-family-homes/6518478.article>.

р.14). В период с 1996 по 2015 годы европейское население увеличилось лишь на 5 процентов, хотя в разных городах Европы существует разная возрастная структура населения. Большинство столиц привлекают более молодое население, чем в среднем по стране (например, Копенгаген и Хельсинки). Однако существуют некоторые исключения, такие как Братислава, Лиссабон и Варшава. В 2012 году большинство городов, в которых соотношение возраста и иждивенчества составляло 35 процентов и более, располагались в Германии и Италии. В этих двух странах в совокупности имелось более 100 городов данной категории (Евростат).

66. В Северной Америке последние и прогнозируемые демографические изменения делают удовлетворение потребностей стареющего населения все более актуальной проблемой, поскольку значительно увеличилось число и доля населения в возрасте старше 65 лет. В период с 2002 по 2012 годы число американцев, относящихся к этой категории, увеличилось на 21 процент (7,6 млн. человек)¹². Прогнозы указывают на то, что к 2040 году это число возрастет в два раза и будет составлять 20 процентов населения¹³.

67. Учитывая значительное увеличение этой части населения Соединенных Штатов, потребность в комфортном для людей пожилого возраста жилье растет, поскольку подавляющее большинство пожилых людей предпочитают «доживать свой век с родными». Это позволяет пожилым людям оставаться в своих домах и общинах и вести активный образ жизни, как можно дольше избегая жизни в соответствующих заведениях. Правительство Соединенных Штатов осуществляет ряд программ, направленных на увеличение предложения жилья, доступного для пожилых людей с низким уровнем дохода, и предоставление услуг, которые позволяют им дольше оставаться в своих домах¹⁴.

68. В ВЕРКЦА также наблюдается снижение рождаемости, однако начиная с 1990-х годов оно сопровождается увеличением смертности, что приводит к сокращению численности населения¹⁵. Темпы изменения коренного населения Российской Федерации стали положительными лишь в 2013 году, впервые с 1991 года. В Беларуси они ещё оставались негативными в 2014 году, хотя этот показатель увеличился со своей нижней точки – 5,9 процента в 2002 году до – 0,8 процента в 2013 году. В последние годы увеличение общей численности населения наблюдается в трех странах этого субрегиона, включая Российскую Федерацию (с 2009 года), Беларусь (с 2013 года) и Грузию (в 2009-2012 годах и в 2014 году)¹⁶. С другой стороны, в Армении, Республике Молдова и Украине продолжается сокращение численности населения. Тем не менее, после снижения в 90-е годы средняя продолжительность жизни растет во всем субрегионе.

69. Демографические тенденции также расходятся. Для них характерны уменьшение численности населения и преобладание пожилого населения в Армении, Беларуси, Грузии, Республике Молдова, Российской Федерации и Украине по сравнению с растущим и более молодым населением тюркских стран, хотя демографические различия между членами последней группы были очевидны уже в советскую эпоху.

70. Существуют различия в масштабах всего субрегиона. Доля населения в возрасте старше 65 лет в настоящее время составляет от 10 процентов в Армении до 15 процентов в Грузии и Украине. В ответ на этот вызов Армения, например, приняла специальную стратегию по решению проблемы старения населения и социальной защите пожилых людей в 2012 году (Армения, национальный доклад для Хабитат-III). Положение со старением населения также географически локализовано в экономически уязвимых районах, которые испытывают отток молодого населения.

¹² Администрация Соединенных Штатов по проблемам старения, «Highlights», материал доступен по адресу http://www.aoa.acl.gov/Aging_Statistics/Profile/2013/2.aspx (доступ 6 января 2017 года).

¹³ Там же, «Future Growth», материал доступен по адресу http://www.aoa.acl.gov/Aging_Statistics/Profile/2013/4.aspx (доступ 6 января 2017 года).

¹⁴ К их числу относится Инициатива общественных инноваций в области обеспечения старения, осуществляемая с 2006 года Министерством здравоохранения и социального обеспечения США и предназначенная в помощь усилиям местных сообществ, нацеленных на то чтобы дать пожилым людям возможность сохранять самостоятельность и обеспечивать их проживание в своих домах и общинах (Соединенные Штаты Америки, Национальный доклад для Хабитат-III)

¹⁵ Различие между этими двумя видами демографического поведения может также объясняться разнообразием этнических групп, проживающих на территории этих стран. Например, численность русских как этнической группы в Казахстане сокращается при росте этой страны в других отношениях, тогда как в рамках Российской Федерации в традиционно мусульманских этнических группах (например, на Северном Кавказе) имеет место положительный прирост населения.

¹⁶ На основе данных Всемирного банка (уточнить у Олега и Анны).

71. Концентрация населения во многих основных городах ВЕРКЦА, которые извлекают выгоды из международной миграции, способствует космополитическому характеру и разнообразию. Однако демографические процессы создают другие проблемы в субрегионе. Быстрый приток бедных трудящихся-мигрантов в некоторые крупные города может привести к негативной реакции и связанной с этим социальной напряженности.

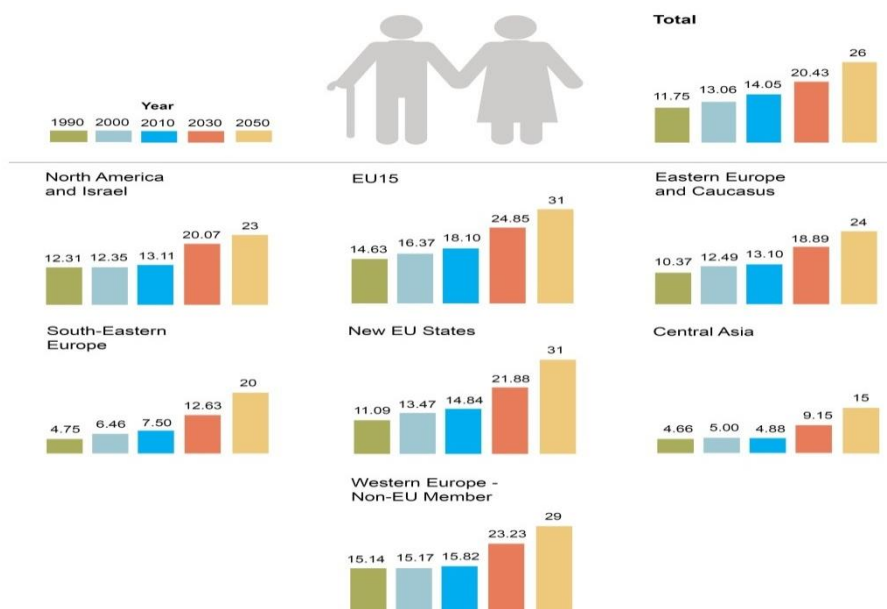
72. Все западнобалканские страны также сталкиваются со старением населения. Предполагается, что к 2050 году более 20 процентов жителей будут старше 65 лет.

73. Израиль имеет более высокий коэффициент фертильности по сравнению с большинством других стран в регионе ЕЭК, и это является одним из факторов роста численности населения. В результате этого в стране более молодое население, при этом 28 процентов населения – в возрасте до 15 лет и лишь 10 процентов – старше 65 лет, по сравнению с европейскими странами, в которых каждая из возрастных групп составляет 16 процентов.

В дополнение к старению населения, наблюдается общая тенденция к индивидуализации образа жизни, что, в сочетании с более низкой рождаемостью, приводящей к уменьшению размера семей, привело к увеличению потребления жилых помещений на одного человека.

Диаграмма 8

Старение населения в субрегионах ЕЭК, в процентах

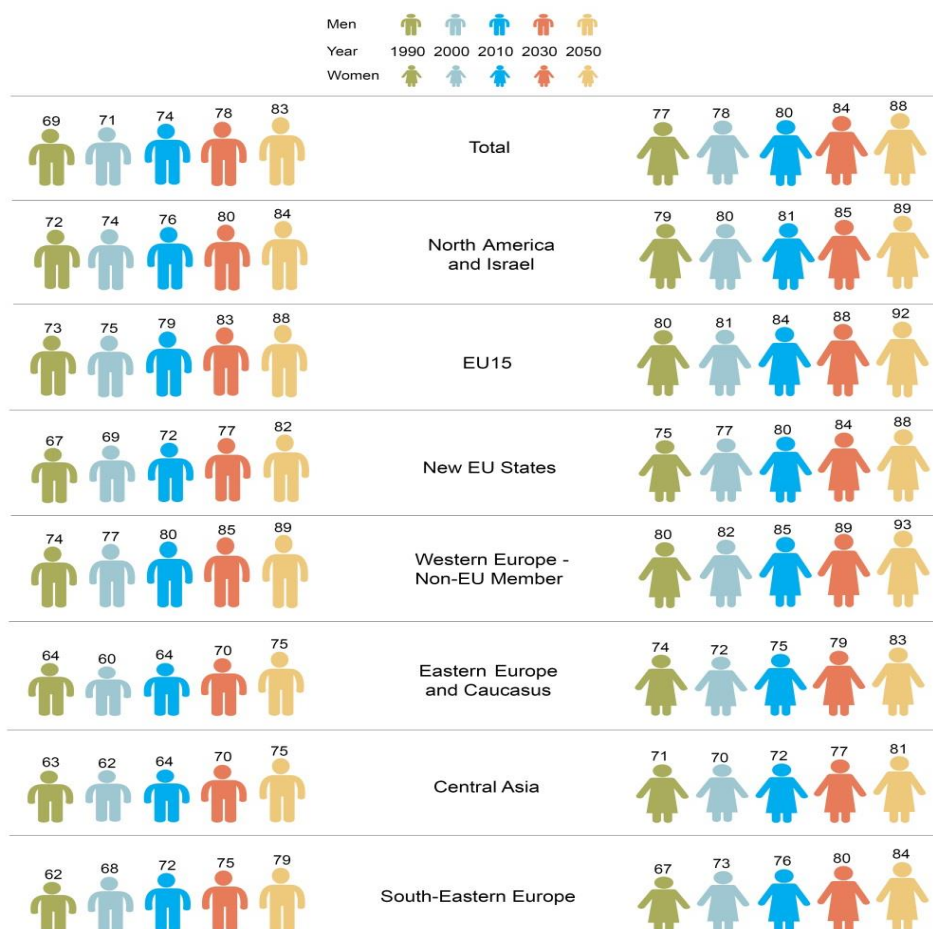


Перевод диаграммы

Year	Год
Total	Всего
North America and Israel	Северная Америка и Израиль
EU15	ЕС15
Eastern Europe and Caucasus	Восточная Европа и Кавказ
South-Eastern Europe	Юго-Восточная Европа
New EU States	Новые государства ЕС
Central Asia	Центральная Азия
Western Europe – Non-EU Member	Западная Европа – не входящие в ЕС страны

Диаграмма 9

Средняя продолжительность жизни в субрегионах ЕЭК, в разбивке по возрасту



Перевод диаграммы

Men	Мужчины
Year	Год
Women	Женщины
Total	Всего
North America and Israel	Северная Америка и Израиль
EU15	ЕС15
New EU States	Новые государства ЕС
Western Europe – Non-EU Member	Западная Европа – не входящие в ЕС страны
Eastern Europe and Caucasus	Восточная Европа и Кавказ
Central Asia	Центральная Азия
South-Eastern Europe	Юго-Восточная Европа

С. Проблемы и возможности, связанные с миграцией

74. За последние несколько лет международные миграционные потоки возросли до беспрецедентных со времени Второй мировой войны уровней. Внутренняя и международная миграция значительно увеличилась во всем регионе в силу глобализации, роста неравенства внутри стран и между ними, прекращения контроля передвижения населения во многих восточноевропейских странах и введения зоны свободного передвижения в Европейском союзе.

75. Повышение мобильности населения приводит к росту поляризации городов, поскольку наиболее эффективные города или районы привлекают рост населения, молодежь и экономическую деятельность, оставляя другие регионы в условиях экономической стагнации и демографического кризиса, что, в свою очередь, ограничивает возможности для позитивного социального взаимодействия и сплоченности. Еще одним результатом роста миграции является то, что многие города сталкиваются с проблемой управления растущим социальным и культурным разнообразием. Хотя более широкое разнообразие содержит множество

положительных сторон, оно бросает вызов местной самобытности и социальному консенсусу в отношении модели городского развития, которой следует придерживаться.

76. Европа стала континентом иммиграции. Основные потоки миграции проходят с юга на север и с востока на запад, как внутри Европы, так и для мигрантов, прибывающих из стран, не входящих в Европейский союз. В 2014 году в Европейском союзе проживали более 50 млн. иностранцев, из которых 33,5 млн. родились за пределами Европейского союза, и 17,9 млн. родились в государствах – членах Европейского союза, отличных от тех, где они проживали. Эти тенденции, по прогнозам, будут сохраняться и усиливаться. Общая чистая иммиграция в данном регионе, по оценкам, увеличится на 20 млн. в период с 2010 по 2030 годы (Евростат).

77. Местные органы власти часто являются важным официальным контактным пунктом иммигрантов. Хотя города не принимают участие в выработке национального или европейского миграционного законодательства и общей социальной политики и политики, связанной с проблемами старения, некоторым городам удастся лучше, чем другим, обеспечивать успешную интеграцию мигрантов. В качестве примеров можно привести культурный фестиваль в целях повышения осведомленности и укрепления межкультурного сосуществования в Бильбао (Испания); систему «одного окна» для предпринимателей-иммигрантов, предоставляющую консультации по вопросам бизнеса на многих языках в Вене (Австрия); и проект по руководящей роли мэров в деле сближения религиозных общин в целях создания форума для диалога и оказания посреднических услуг общинам в Марселе (Франция)¹⁷.

78. В Северной Америке сохраняются миграция на север из стран Центральной и Южной Америки, в города восточного побережья – из стран Восточной Европы и Кавказа и миграционные потоки более низкого уровня из Евразии в города на западном побережье. Значительную часть прироста населения Соединенных Штатов можно объяснить тем, что иммигранты и их потомки, как правило, имеют больше детей по сравнению с остальным населением.

79. В странах ВЕРКЦА наблюдается продолжающаяся на протяжении многих десятилетий миграция – главным образом с востока на запад и из небольших в крупные города, а также на международном уровне в рамках субрегиона. Масштабы международной миграции рабочей силы могут до некоторой степени оцениваться, исходя из денежных переводов, которые в настоящее время являются важным источником дохода для экономики более бедных стран и составляют почти половину ВВП Таджикистана, треть ВВП Кыргызстана, четверть ВВП Республики Молдова и одну пятую ВВП Армении.

80. Кризисы на Балканах в 90-е годы привели к перемещению около 4 млн. человек в Австрию, Германию и Швейцарию. В период с 2001 по 2008 годы уровень чистой иммиграции в Европейском союзе был даже выше, чем в Соединенных Штатах, которые традиционно являются страной иммиграции (Gebhardt, 2014). Юго-Восточная Европа пережила самый крупный кризис, вызванный наплывом беженцев, со времен Второй мировой войны, при этом серьезную озабоченность вызывает цыганская община, которая не относится ни к одной из основных этнических групп на Балканах. К 1995 году в регионе произошло перемещение более 2 млн. человек, что привело к возникновению специфических проблем в области жилья.

81. На протяжении всей своей истории Турция испытывает влияние различных форм миграции и потоков беженцев, например, трудовая миграция в Западную Европу, начиная с 60-х годов, обратная миграция в Турцию и транзитная миграция из Азии и Ближнего Востока в Европу. В настоящее время в стране проживает 2,5 млн. сирийских граждан, нуждающихся в международной защите из-за гражданской войны в их стране.

82. «Доклад о миграции в мире, 2015 год: мигранты и города – новые партнерства для управления мобильностью» – восьмой доклад в серии докладов о миграции в мире; в нем внимание сосредоточено на том, как миграция и мигранты формируют города и каким образом жизнь мигрантов формируется под воздействием городов, их населения, организаций и правил. С учетом того, что количество людей, проживающих в городах, увеличится почти в два раза и достигнет 6,4 млрд. человек к 2050 году, мир фактически превратится в глобальный город. Перемещение людей и миграция играют важную роль в этом, но, как правило, не упоминаются в прениях по вопросам урбанизации, и они должны стать частью дискуссии на тему «Новой программы развития городов», и не в последнюю очередь – повестки дня Организации Объединенных Наций в отношении мигрантов и их прав. Многие города и местные органы

¹⁷ Фонд «Мейтри», Торонто, Канада, 2012 год, доступно по адресу: www.maytree.com. См. также http://citiesofmigration.ca/wp-content/uploads/2012/03/Municipal_Report_Main_Report2.pdf.

власти также по-прежнему не включают вопросы, связанные с миграцией или мигрантами, в свои процессы планирования и осуществления развития городов. Доклад МОМ выступает за то, чтобы миграция являлась фактором, рассматриваемым наряду с изменением климата, ростом численности населения, демографическими изменениями и экономическими и экологическими кризисами, в формировании устойчивых городов будущего¹⁸.

Диаграмма 10

Миграционные потоки в регионе ЕЭК



D. Выводы

83. Наиболее важными тенденциями в области урбанизации, влияющими на города региона, являются концентрация населения в городах, разрастание городов и сокращение численности городского населения. Концентрация и разрастание затрагивают наиболее успешные городские агломерации, в то время как сокращение численности городского населения и разрастание затрагивают многие более отдаленные, изолированные и менее успешные города.

84. Две наиболее важные демографические тенденции касаются старения, которое представляет собой проблему во всем регионе ЕЭК, и последовательных волн миграции в Евразии и Северной Америке.

85. Тенденции в области урбанизации и миграции укрепляют и ускоряют друг друга, создавая все большее, но различное давление между наиболее успешными городскими сверхагломерациями по сравнению с разрозненными и изолированными небольшими городами.

III. Экономика городов

A. Общие тенденции

86. «Города являются локомотивами региональной экономики ... городская жизнь, хотя и не лишена проблем, богата экономическими, образовательными и социальными возможностями, которые привлекают очень широкий круг людей» (Соединенные Штаты Америки, национальный доклад для Хабитат-III).

87. По данным Всемирного банка в 2014 году совокупный ВВП (паритет покупательной способности (ППС)) в 56 государствах – членах ЕЭК превысил 42,5 трлн. долл. США, примерно 43,1 процента мирового ВВП: в Северной Америке – 24,7 процента, в ЕС/ЕАСТ – 25,3 процента, в ВЕРКЦА – 3,2 процента и в Юго-Восточной Европе, Турции и Израиле –

¹⁸ МОМ является ведущей межправительственной организацией в области миграции и работает в тесном сотрудничестве с правительственными, межправительственными и неправительственными партнерами. «Доклад о миграции в мире, 2015 год: мигранты и города – новые партнерства для управления мобильностью» является восьмым докладом в серии докладов о миграции в мире. Доступно по адресу: www.iom.int/world-migration-report-2015.

1,5 процента (Всемирный банк)¹⁹. Два десятилетия, прошедшие после Хабитат-II, характеризовались экономической неопределенностью и спадом, которые значительно усугубились вследствие финансово-экономического кризиса, начавшегося в 2008 году и оказавшего значительное воздействие на города из-за уменьшения поступлений от жителей, которые платят меньше налогов в периоды безработицы, и снижения производительности предприятий, когда они переживают период спада деловой активности. В то же время наблюдается рост неравенства в городах по всему региону.

88. Тем не менее, в течение последних 20 лет в городской экономике наблюдаются заметные изменения. Последние два десятилетия характеризуются двумя макротенденциями:

а) переход от централизованно планируемой к рыночной экономике, прежде всего в бывших социалистических странах, несмотря на то, что западные страны также стали свидетелями перехода в результате приватизации и сокращения государства всеобщего благосостояния; и

б) изменения, обусловленные переходом к экономике знаний и цифровой экономике.

89. Главным фактором городской экономики в регионе после Хабитат-II является совокупный результат экономики знаний и цифровой революции. Первая касается выработки знаний и обмена ими в университетах, фирмах, отделившихся от материнских компаний и т.д. В целом эти институты и поддерживающие их «экосистемы» являются важной частью экономической агломерации и они сосредоточены в городах. За последние 20 лет наблюдался стремительный рост цифровой экономики, и она подчеркнула и повысила важность экономики знаний. Эти аспекты экономики – выработка знаний и цифровое производство, торговля, потребление и их агломерация – заменили производство и промышленность в качестве основных факторов экономического развития, и они окончательно превратили сектор услуг в главную движущую силу экономики в городах региона. Эти экономические силы концентрируют и повышают значимость городов и их кластеров, а также обуславливают настоятельную экономическую необходимость использовать географические и демографические тенденции, выявленные в главе I, с тем чтобы подчеркнуть реальность: XXI век является «веком города».

¹⁹

Лихтенштейн, Монако и Сан-Марино включены не были.

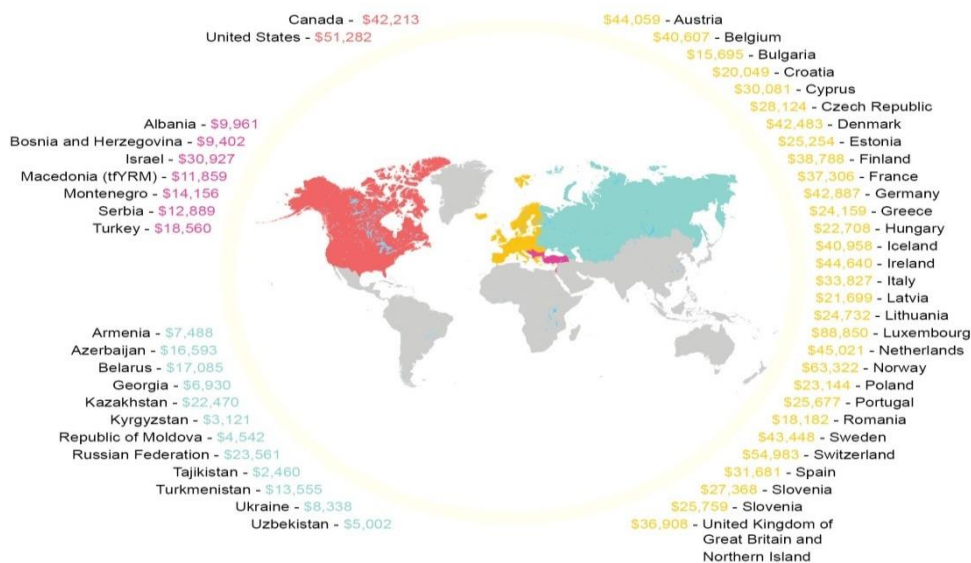
Диаграмма 11

ВВП по ППС на человека в субрегионах ЕЭК

On an average GDP Purchasing Power Parity (PPP) per person in UNECE sub regions states



GDP PPP in UNECE member states for year 2013 (Source: World Bank)



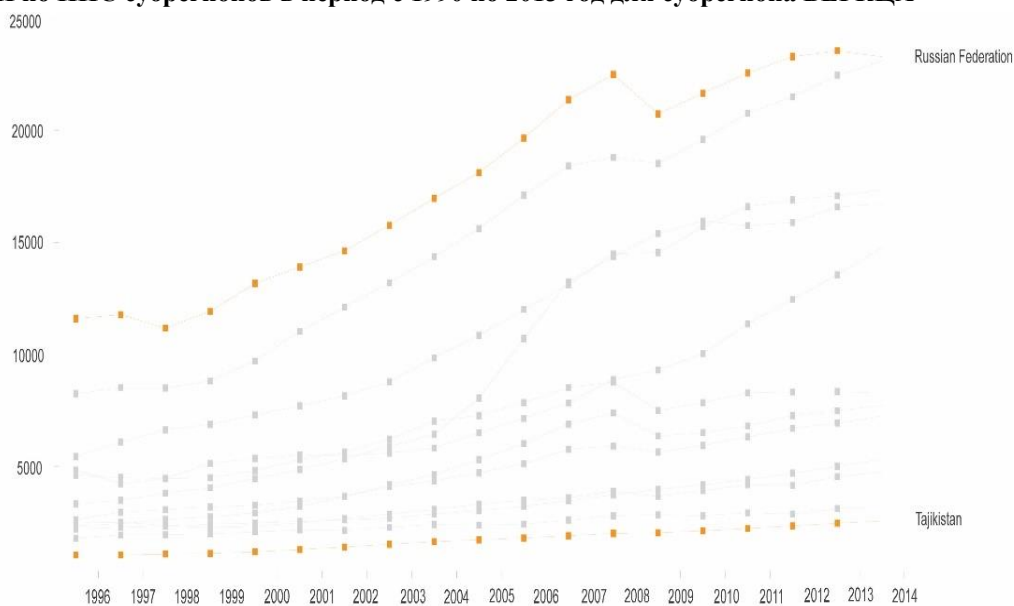
Перевод диаграммы

On average GDP Purchasing Power Parity (PPP) per person in UNECE sub regions states	Средний ВВП по паритету покупательной способности (ППС) на человека в государствах субрегионов ЕЭК ООН
GDP PPP in UNECE member states for year 2013 (Source: World Bank)	ВВП по ППС в государствах – членах ЕЭК ООН на 2013 год (источник: Всемирный банк)
Austria	Австрия
Belgium	Бельгия
Bulgaria	Болгария
Croatia	Хорватия
Cyprus	Кипр
Czech Republic	Чешская Республика
Denmark	Дания
Estonia	Эстония
Finland	Финляндия
France	Франция
Germany	Германия
Greece	Греция
Hungary	Венгрия
Iceland	Исландия
Ireland	Ирландия
Italy	Италия
Latvia	Латвия
Lithuania	Литва
Luxembourg	Люксембург

Netherlands	Нидерланды
Norway	Норвегия
Poland	Польша
Portugal	Португалия
Romania	Румыния
Sweden	Швеция
Switzerland	Швейцария
Spain	Испания
Slovenia	Словения
United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland	Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии
Slovakia	Словакия
EFTA countries	Страны ЕАСТ
Iceland	Исландия
Liechtenstein	Лихтенштейн
Norway	Норвегия
Non EU countries	Страны, не входящие в ЕС
Andorra	Андорра
Monaco	Монако
San Marino	Сан-Марино
North American Sub-region	Субрегион Северной Америки
United States of America	Соединенные Штаты Америки
Canada	Канада
Countries of South East Europe	Страны Юго-Восточной Европы
Albania	Албания
Bosnia and Herzegovina	Босния и Герцеговина
Israel	Израиль
The former Yugoslav Republic of Macedonia	бывшая югославская Республика Македония
Montenegro	Черногория
Serbia	Сербия
Turkey	Турция
Armenia	Армения
Azerbaijan	Азербайджан
Belarus	Беларусь
Georgia	Грузия
Kazakhstan	Казахстан
Kyrgyzstan	Кыргызстан
Republic of Moldova	Республика Молдова
Russian Federation	Российская Федерация
Tajikistan	Таджикистан
Turkmenistan	Туркменистан
Ukraine	Украина
Uzbekistan	Узбекистан

Диаграмма 12

ВВП по ППС субрегионов в период с 1990 по 2013 год для субрегиона ВЕРЦА

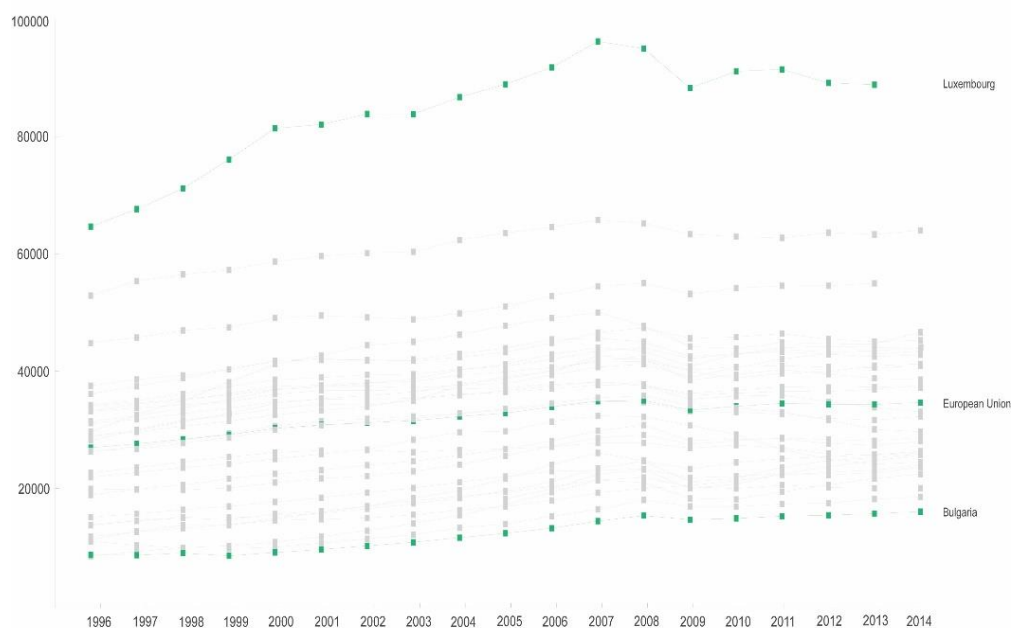


Перевод диаграммы

Russian Federation	Российская Федерация
Tajikistan	Таджикистан

Диаграмма 13

ВВП по ППС субрегионов в период с 1990 по 2013 год для региона Европейского союза

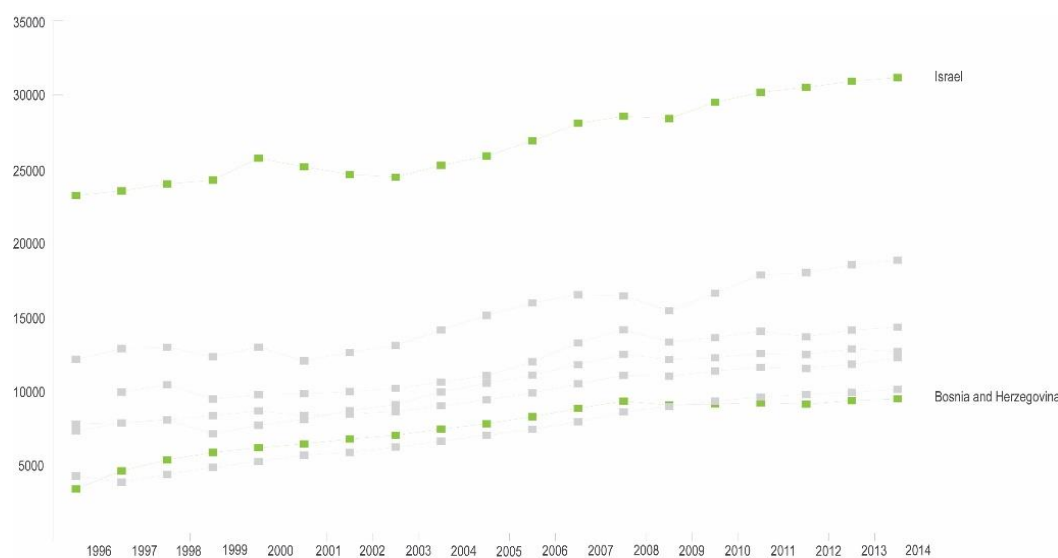


Перевод диаграммы

Luxembourg	Люксембург
European Union	Европейский союз
Bulgaria	Болгария

Диаграмма 14

ВВП по ППС субрегионов в период с 1990 по 2013 год для региона Юго-Восточной Европы

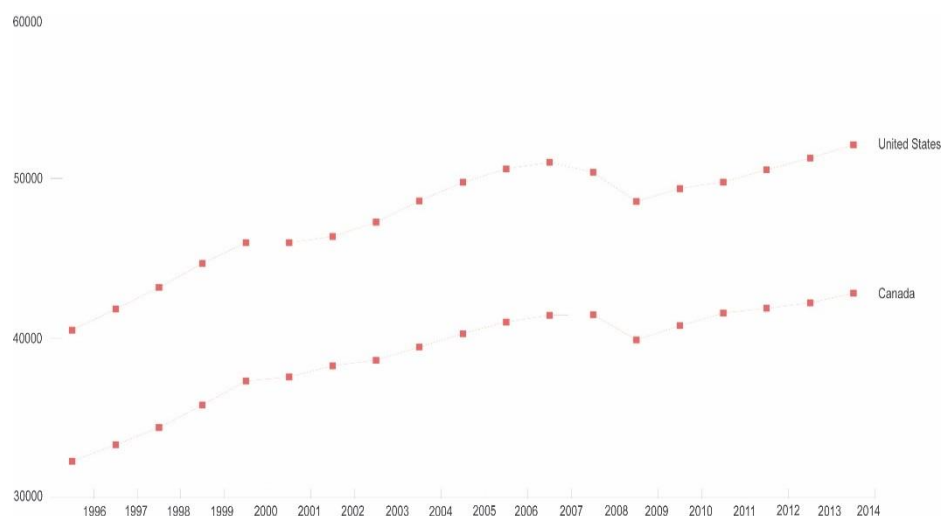


Перевод диаграммы

Israel	Израиль
Bosnia and Herzegovina	Босния и Герцеговина

Диаграмма 15

ВВП по ППС субрегионов в период с 1990 по 2013 год для Соединенных Штатов и Канады



Перевод диаграммы

United States	Соединенные Штаты
Canada	Канада

В. Экономический переход: от плановой к рыночной экономике

90. В течение последних 20 лет в странах региона, в которых ранее управление строилось на принципах централизованного планирования экономики и предоставления государственных услуг, осуществлялся переход к рыночной экономике. Это относится к бывшим социалистическим странам ВЕРКЦА и бывшим югославским республикам. За прошедшие годы в некоторых из этих стран произошло ускорение темпов модернизации и перехода к рыночной экономике, и они добились вступления в Европейский союз.

91. Процесс перехода оказал глубокое воздействие на города, которые отказались от централизованного планирования и государственного жилья, а также сократили объем

инвестиций в общественный транспорт. Также стали развиваться процессы оттока населения из городов и субурбанизации. Одновременно с этим члены расширившегося Европейского союза воспользовались прямыми инвестициями из программ Европейского союза по развитию инфраструктуры, восстановлению и исследовательским проектам в целях оказания содействия более бедным регионам в улучшении своего экономического и социального положения (UN-Habitat, 2013).

92. В течение последних 20 лет города этих стран вынуждены были заниматься решением одновременно двух задач: переходом к рыночной экономике и преодолением последствий финансового кризиса 2008–2011 годов. В некоторых городах наступило процветание (это главным образом столицы и крупнейшие города), однако небольшие и монопромышленные города столкнулись с проблемой потери населения и снижения экономической активности (там же).

93. Распад Советского Союза стал ключевым фактором в формировании пространственных перепланировок в ВЕРКЦА в течение последних 25 лет. Все эти страны, в памяти населения которых отсутствовала свободная рыночная экономика, в отличие от многих стран Западной и Центральной Европы, столкнулись с необходимостью построения рыночной экономики параллельно с процессами государственного строительства и политических преобразований. Предпочтительный механизм проведения в 1990-х годах структурных реформ в некоторых странах – так называемая «шоковая терапия» – оказался отчасти разрушительным в социальном и экономическом плане. Стремительные темпы либерализации цен и сокращения социального обеспечения обесценили сбережения и доходы населения; приватизация способствовала перераспределению национального богатства в пользу узкой элиты; либерализация международной торговли и процесс глобализации не оставили многим предприятиям шансов на адаптацию к рыночным условиям. Ситуация осложнялась нарушением сложенных производственных цепочек, которые ранее охватывали всю территорию Советского Союза и распространялись за его пределы.

94. Таким образом, в экономике всех стран, которые ранее входили в систему социалистических государств, в начале 1990-х годов произошел резкий спад. Так, на дне падения в 1994-1995 годах реальный ВВП Грузии был на 70 процентов ниже уровня 1990 года. Азербайджан и Украина в низшей точке потеряли почти 60 процентов своего экономического потенциала, тогда как Казахстан, Российская Федерация и Туркменистан – 40 процентов. Единственной страной, которая понесла относительно небольшие потери, стал Узбекистан – менее 20 процентов.

95. Восстановительный рост в конечном итоге начался, когда восстановленный институциональный порядок, достижение относительной политической стабильности, накопленный опыт, развитие предпринимательства и некоторые внешние экономические условия позволили странам и столичным экономикам стать инновационными и развивающимися в духе предпринимательства.

Вставка 1

Экономика ВЕРКЦА

С конца 1990-х годов до начала глобального финансового кризиса 2008 года в этих странах отмечался устойчивый, но неравномерный подъем, однако к 2014 году показатели ВВП Грузии, Республики Молдова и Украины по-прежнему находились намного ниже уровней 1990 года. В отличие от этих стран экономика Азербайджана, Туркменистана и Узбекистана в реальном выражении стала более чем в 2,5 раза сильнее, чем в 1990 году, с поправкой на численность и покупательную способность населения (О. Golubchikov and A. Badyina, UN-Habitat, 2015). При расчетах на душу населения и сопоставления ВВП с паритетом покупательной способности (ППС) в постоянных величинах (с тем чтобы данные были сравнимыми за различные периоды и на межстрановом уровне), очевидно, что Кыргызстан и Таджикистан также еще не достигли уровня 1990 года, а Армения, Беларусь и Казахстан, напротив, имеют относительно неплохие показатели. Особенно примечательно, что Казахстан сумел догнать Российскую Федерацию по ВВП на душу населения с учетом ППС, что является большим достижением, особенно ввиду оттока высококвалифицированных специалистов после обретения независимости, хотя это отчасти связано с добычей углеводородов. Разница в показателях на душу населения между самыми богатыми и бедными странами в бывшей системе социалистических государств – Российской Федерацией, с одной стороны, и Таджикистаном и Кыргызстаном, с другой, – выросла с 5 раз в 1990 году до почти 10 раз в последние годы. Все это вызвало дальнейший отток населения в странах.

96. Рыночные реформы спровоцировали высокие уровни поляризации общества и неравномерное развитие в большинстве стран. Разные регионы характеризуются различными траекториями экономической деятельности, демонстрируя четко выраженную дихотомию экономических показателей между центром и периферией. Эти процессы пространственной

дифференциации оказались самоукоряющимися и трудно поддающимися изменениям, особенно в условиях рыночной экономики.

97. Эффект агломерации или концентрации, описанный в главе II, является одним из ключевых факторов пространственной дифференциации, который ставит в привилегированное положение крупные города и, в особенности, столицы стран. В советской модели городов столицы были желанными местами для жизни, где концентрировались основные учреждения, занимающиеся исследованиями, вопросами образования, здравоохранения, культуры, и другие объекты социальной инфраструктуры, в том числе транспортные системы. Они также получали больший процент государственных капиталовложений. Так, Минску, Беларусь, во второй половине XX века выделялась пятая часть бюджета объектов капитального строительства республики (согласно национальному докладу о населенных пунктах в Республике Беларусь для Хабитат-III). В настоящее время в столичных городах, а также в нескольких других крупных городских центрах сосредоточены учреждения государственного управления, такие как основные налоговые ведомства, представительства и филиалы государственных и иностранных компаний, а также финансовые и информационные услуги. Они стали ключевыми центрами торговли, предпринимательства, современных технологий и инноваций, действуя в условиях диверсифицированных и агломеративных экономик, которые обеспечивают более высокий уровень жизни и возможности для личного развития. Они также контролируют значительный объем перечислений государственных бюджетных средств и, как следствие этого, привлекают огромную долю национального богатства и инвестиций, а также являются своего рода магнитами для внутренних и международных мигрантов (Golubchikov, 2006; Golubchikov, Badyina and Makhrova, 2014).

98. Произошло заметное увеличение концентрации населения стран в столицах Беларуси (Минск), Республики Молдова (Кишинев), Российской Федерации (Москва) и Украины (Киев), и на фоне сокращения населения этих стран в указанных городах повысились относительные показатели демографической нагрузки. В Казахстане стремительными темпами растет как прежняя столица страны и крупнейший город Алматы, так и новая столица Астана. После того, как Астана приобрела новый статус, население города увеличилось в три раза – с 275 000 в 1997 году до 853 000 человек в 2015 году. В пяти из этих стран в крупнейших городах в настоящее время проживает более 10 процентов населения. Вокруг крупных городов идет формирование обширных пригородных зон, и в этих городских центрах концентрируется не менее 20 процентов населения страны, даже в Российской Федерации. Главные города продолжают вовлекать население в свои сферы влияния, что обуславливает появление интенсивных маятниковых поездок в пригородных зонах.

99. В большинстве стран нет нестоличных городов с населением свыше 1 млн. человек, но в Российской Федерации и Украине имеются города-миллионники. В Украине численность населения других городов сокращается, еще больше обеспечивая доминирование Киева, однако в городах-миллионниках Российской Федерации с середины 2000-х годов отмечается рост населения, в основном за счет положительного сальдо миграции. Согласно данным статистики, число таких городов в Российской Федерации увеличилось с 13 в 1990 году до 15 в конце 2012 года. Также стало увеличиваться число жителей большинства городов с населением более 500 000 человек в Российской Федерации и 250 000 человек в Беларуси, особенно со второй половины 2000-х годов. Отчасти рост населения происходит за счет присоединения прилегающих территорий в городском регионе. Однако тенденции концентрации населения остаются бесспорными.

100. Будучи экономически успешными, крупные городские регионы сталкиваются с серьезными проблемами в области развития, включая земельные и экологические ограничения, загрязнение окружающей среды, дорогостоящую и неэффективную инфраструктуру, сверхвысокие цены на жилье, социальное расслоение, недостаточное инвестирование средств в общественный транспорт и транспортные заторы.

101. В то же время экономические показатели малых и средних городов в настоящее время зависят от имеющихся у них возможностей использования определенных конкурентных преимуществ (иногда в ущерб соседним аналогичным по размерам городам) и от установления новых отношений с инвестиционным капиталом, поступающим из внешних источников. Многие из них оказались в уязвимом положении в условиях новой экономики. Кризисные условия могут быть особенно выраженными в монофункциональных городах, зависящих от деятельности одной компании или локализованного кластера предприятий одной отрасли. В советскую эпоху создание новых городов происходило в соответствии с реализацией крупных программ развития промышленности, например, это могло быть строительство новых городов в регионах, и осуществлением крупных промышленных программ, связанных с

энергопроизводством и добычей минеральных ресурсов. С целью привлечения человеческого капитала эти города предлагали хорошую зарплату и обеспечивали улучшенное снабжение потребительскими товарами. Такие города были тесно интегрированы в производственные цепочки в масштабах всего советского пространства, вместо того чтобы быть встроенными в расширяющуюся местную экономику. Из-за процессов экономической дезинтеграции и уменьшения масштабов производственных цепочек, которые стали развиваться в связи с началом экономического перехода 20 лет назад, многие из этих городов оказались неконкурентоспособными. Они сталкиваются с высоким уровнем безработицы и социальными проблемами, особенно в том случае, если у градообразующих промышленных предприятий возникают трудности (Golubchikov and Makhrova, 2013). Такие города в результате теряют наиболее динамичную часть своего населения (см. национальный доклад о населенных пунктах в Республике Беларусь для Хабитат-III). В некоторых случаях, однако, они составляют основу новых развивающихся экономик. В богатой полезными ископаемыми Российской Федерации три четверти от общей стоимости экспорта страны в 2012 году давали несколько крупнейших статей экспорта: сырая нефть (34,4 процента), нефтепродукты (19,7 процента), природный газ (11,8 процента), черные металлы (4,3 процента), каменный уголь (2,5 процента), продукция неорганической химии (1,5 процента) и необработанный алюминий (1,2 процента)²⁰. Производство этих экспортных минеральных ресурсов и металлов, а также многих других экспортируемых товаров, в подавляющем большинстве осуществляется в небольших городах и моногородах. Во всем субрегионе в экономически выигрышном положении находятся города с простой производственной цепочкой, ориентированной на экспорт (Golubchikov and others, 2015). Так, например, в районах добычи нефти и газа в Азербайджане, Казахстане, Российской Федерации и Туркменистане отмечается рост существующих городов и создание ряда новых городов. Однако основной капитал, созданный в результате осуществления этих программ, аккумулируется в столицах государств и регионов, офшорах и в более отдаленных мировых финансовых центрах, а не в городах.

102. Среди других относительно успешных примеров городской экономики в субрегионе можно назвать те зоны, которые опираются на замещение импорта: порты, транспорт и трансграничная торговля; малые города, привлекательные для проведения досуга или паломничества; и городские районы, прилегающие к крупным центрам. Ввиду того что крупные города стали важными пунктами назначения сами по себе, близкое расположение стало решающим фактором для других малых городов и территорий. Одну особую группу городов с относительно высокими показателями, которые в значительной мере обусловлены их высококвалифицированным человеческим капиталом, составляют бывшие «наукограды». Например, на Украине 5 из 10 городов с растущим населением (помимо Киева) – это города, образовавшиеся вокруг атомных электростанций (Rudenko, 2013).

103. Тем не менее, один из ключевых факторов обеспечения долгосрочного процветания малых городов лежит не только в экономической плоскости. Это также вопрос масштабности привлекательных физических, природных и культурных ценностей, а также возможности для образования, благодаря которым люди комфортно чувствуют себя, длительно проживая в этом месте, особенно в контексте образа жизни и устремлений, характерных для постиндустриального периода и связанных с ним.

104. В то время, как эта тенденция наблюдалась в основном в ВЕРКЦА и Западных Балканах, вторая важная экономическая тенденция последних 20 лет – появление экономики знаний и цифровая революция – оказала влияние на весь регион ЕЭК.

С. Появление экономики знаний

105. Эра индустриализации принесла процветание городам Европы и Северной Америки, однако сегодня в обрабатывающей промышленности наблюдается относительный спад²¹, и вполне возможно, если не наиболее вероятно, что после исключительного периода процветания, экономическая динамика этих городов может в дальнейшем оставаться слабой, по крайней мере, в нынешних условиях, когда темпы роста численности населения крайне низки (Piketty, 2014). Тем не менее, несмотря на эту тенденцию, подъем экономики знаний в областях, созданных в ходе цифровой революции на основе Интернета, быстрых компьютеров и создания сетей, влечет за собой как огромные возможности, так и проблемы для городов региона ЕЭК.

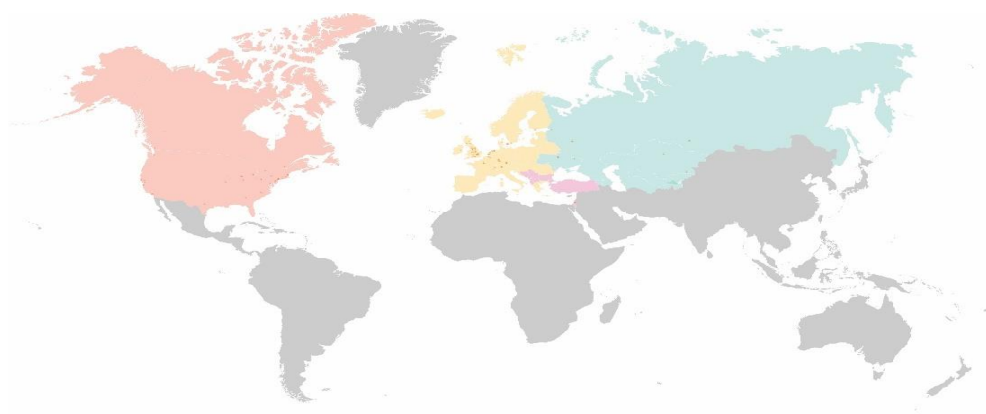
²⁰ Расчеты на основе данных Росстата (2013), «Торговля в России», Москва. Доступ на сайте: www.gks.ru/bgd/regl/b13_58/Main.htm.

²¹ В 2014 году на долю обрабатывающей промышленности пришлось всего 15 процентов ВВП Европейского союза (Европейская комиссия, 2014 год).

106. Экономика знаний переняла эстафету у промышленной экономики. Последняя изменила образ городов и регионов в ходе нескольких важных этапов развития и под влиянием новых веяний, формируя собственное пространство, которое радикально отличалось от предшествующей экономики аграрного и товарного типов. Отрасли обрабатывающей промышленности изменили способы доступа к сырью и рынкам, создали и контролировали транспортные сети, привлекли в города большое число работников и установили строгий режим работы, и все это нашло отражение в структуре пространственной и социальной организации. Ожидается, что экономика знаний будет предъявлять собственные требования в отношении организации пространства посредством реорганизации промышленного города и придания ему новой формы, которая будет отвечать новым условиям экономического производства, социальным потребностям и культурным представлениям (Madanipour, 2011). Моделью для городов в обозримом будущем, скорее всего, будет служить пространственное выражение экономики знаний.

Диаграмма 16

Творческие кластеры в регионе ЕЭК



107. Под влиянием экономики знаний изменились необходимые нам виды товаров. Формирование знаний самих по себе как производственного потенциала и продукта не влечет особых требований к пространству, помимо близкого расположения компаний, участвующих в производстве, и нового типа разделения труда. Это меняет характеристики участков производства и потребления в городах, где формируются новые направления деятельности, в то время как другие участки расформируются или исчезают. Новые производственные помещения – это территория знаний: университеты, научные парки и культурные круги, которые создаются параллельно с новыми местами потребления и новыми моделями социального неравенства (там же).

108. Экономика знаний изменила динамику городской экономики, способствовала росту городских агломераций и повышению значимости площадок для организации встреч и их роли в инновационной деятельности в кампусах Силиконовой долины в Соединенных Штатах Америки, Кембриджшире в Англии и Киркстре в Финляндии. Это новые формы кластеров экономики, образованные либо на основе государственной политики, либо отдельными лицами и компаниями, включая университеты, научно-технологические парки, кластеры креативной экономики и офисные объединения, а также работников на дому. Кластеризация предприятий знаний усиливает эффект концентрации населения в городах, описанный в главе II, и экономическую агломерацию, которая благополучно развивается в сверхкрупных городах. Неясно, отвечает ли это потребностям экономики знаний или требованиям индустрии развития – или и тому, и другому, – однако многие из таких кластеров расположены на окраинах городских центров и вокруг аэропортов и тем самым дополнительно фрагментируют городское пространство и способствуют разрастанию городов, описанному в предыдущей главе (Kasarda and Lindsay, 2012).

109. На раннем этапе в первые годы появления экономики знаний многие решили, что местонахождение больше не имеет значения: все, что нужно горожанам по всему земному шару – это хорошее подключение, чтобы весь мир был на расстоянии вытянутой руки. Считалось, что после «уничтожения расстояний» город, состоящий из улиц, площадей, станций, магазинов и ресторанов, будет вытеснен «городом битов», то есть виртуальным городом, планировку которого будут определять цифровые информационные магистрали (Mitchell, 1995). В действительности все оказалось наоборот. Новые идеи и инновационные решения появляются в результате интенсивного общения и обмена знаниями с другими

участниками. Фактор их близкого расположения имеет для людей весьма важное значение. Работникам интеллектуального труда лучше забежать к коллеге в офис, чем трудиться над новым проектом по электронной почте с незнакомым человеком, находящимся на другой стороне планеты (Saxenian, 1994).

110. Людям по-прежнему нужен физический контакт с другими людьми, причем не только по работе, но и в свободное время. И города, где развита экономика впечатлений с ее кафе, ресторанами, театрами, галереями, площадками для мероприятий и торговыми центрами, предлагают эти услуги по первому требованию. Именно это стало основной причиной того, что инновационные города, такие как Барселона, Дублин, Лёвен, Мюнхен, Стокгольм и Тулуза, преуспели в условиях экономики знаний (Madanipour, 2011).

111. По сути, расширение знаний, глобализация и «аутентичные» города взаимно дополняют друг друга. По мере того как экономика знаний утверждается как в развитых странах, так и в странах с переходной экономикой региона ЕЭК, города, способные адаптироваться к новым экономическим требованиям на раннем этапе, также смогут извлечь максимальную пользу из своих местных особенностей, поскольку локализация (растущая значимость городской индивидуальности, аутентичности и самобытности) становится настолько же важной, как и процессы глобализации (Cooke and Morgan, 1998). Появление экономики знаний обнаружило явное противоречие между городами и глобализацией, известное как «парадокс между глобальным и местным»: в мире растущей интеграции города все в большей степени должны полагаться на свои характерные местные особенности – которые иногда называют «аутентичностью» (Hospers). Эти уникальные характеристики помогают определить, в чем этот город превосходит остальные и каким образом он может выделиться в условиях конкуренции с другими городами. Европейская экономика знаний и связанный с ней парадокс между глобальным и местным означают, что, как и в прошлом, города соперничают друг с другом, чтобы нравиться их жителям, компаниям и туристам. Каждый город выигрывает от привлечения к себе работников интеллектуального труда и наукоемких видов деятельности и, как следствие, получает конкурентное преимущество.

112. В однородном и процветающем регионе между Лондоном и Миланом («динамичный банан» Европы) или на северо-восточном побережье Соединенных Штатов (БосВаш) с течением времени города становятся все больше похожи друг на друга. Такое растущее сходство влечет за собой существенные последствия. Это означает, что небольшие детали, такие как имидж города, могут быть весомыми для тех компаний или отдельных лиц, которые подбирают себе место, чтобы обосноваться или просто посетить его. Для поддержания и повышения своей привлекательности для работников интеллектуальной сферы и других целевых групп, города должны решить, какими характеристиками им стоит обладать, и многие из них в результате этого разработали стратегию повышения конкурентоспособности. Таким образом, конкуренция за знания и инновации между городами требует от них «креативности» (там же).

113. Суть творчества заключается в умении придумывать оригинальные решения для повседневных проблем и задач, и текущим циклом экономического развития сумели успешно воспользоваться те города, у которых есть доступ к ведущим научным учреждениям в пределах городской агломерации, что говорит о достоинствах многоплановости и гибкости. Новаторство является одним из основных долгосрочных факторов конкурентоспособности и производительности. Центральная роль в «инновационных экосистемах» отводится университетам – это сети учреждений государственного и частного секторов, которые в результате своей деятельности и взаимодействия создают, импортируют, модифицируют и распространяют новые технологии.

114. Эффект агломерации в пределах крупных городов приводит к тому, что эти сети обеспечивают более высокую экономическую эффективность. Университеты также активизируют экономический рост путем поощрения инноваций различными способами, включая партнерства с предприятиями в области научных исследований, передачу технологий, образование дочерних компаний, а также предпринимательскую деятельность студентов, выпускников и преподавателей. В Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии многие венчурные предприятия тесно взаимодействуют с университетскими подразделениями по передаче технологий. Огромное значение имеет наличие финансовых ресурсов, особенно частного акционерного и венчурного капитала, и финансовые потоки будут следовать за перемещениями тех людей и компаний, которые генерируют наиболее перспективные и прибыльные идеи. Важно отметить, что университеты зачастую имеют глубокие исторические связи со своими городами, в то время как другие ресурсы для экономического роста – такие как жители, работники, компании и инвесторы – более

мобильны. Вместе с тем, сильные университеты помогают городам привлекать людей, предприятия и инвестиции, а университетам выгодно, если экономика их города процветает и обеспечивает привлекательный уровень жизни²².

Вставка 2

Комиссия по вопросу роста городов – Соединенное Королевство

Комиссия по вопросу роста городов в Соединенном Королевстве изучила вопрос о том, как деловые круги и правительства могут обеспечить более высокие темпы роста в крупнейших городских центрах страны с тем, чтобы стимулировать долгосрочные инвестиции, создание рабочих мест и производство в экономике в целом. Фундаментальным элементом этой стратегии стал вклад ключевых учреждений экономики знаний – университетов, которые в основном сосредоточены в городах. Университетское образование является важной частью экономической деятельности в мегаполисах. В Соединенном Королевстве это одна из самых крупных и быстрорастущих отраслей за последние десятилетия. Вместе с тем, воздействие университетов на экономику мегаполисов гораздо шире, что подтверждается длительным историческим прецедентом. Многие университеты были созданы с целью внести вклад в местную экономику (Torrans and Thompson, 2012). Университеты Соединенного Королевства, включая Кембриджский и Оксфордский, стали родоначальниками локальных кластеров в таких областях, как биотехнологии и медицинское оборудование. Халльская школа искусств и дизайна придала импульс развитию творческих отраслей в этом городе, а Университет Линкольна сотрудничает с компанией «Сименс» в процессе создания ее нового конструкторско-технического отдела. Бристольский университет учредил совмещаемые должности с неполной занятостью с компанией «Тошиба», что ускоряет передачу знаний. В Соединенных Штатах Америки промышленные кластеры с ориентацией на технологии получали новые идеи благодаря исследованиям, выпускникам и дочерним подразделениям, особенно в районе Бостона и Роли-Дарем.

D. Цифровая революция

115. Сегодня цифровая экономика управляет многими и различными аспектами мировой экономики, включая банковское дело, розничную торговлю, энергетику, транспорт, образование, издательскую деятельность, средства массовой информации и здравоохранение. ИКТ меняют пути реализации социальных взаимодействий и межличностных отношений, соединяя фиксированные, мобильные и вещательные сети и все активнее подключая к сетям устройства и объекты для образования Интернета вещей. Производство ИКТ и обеспечиваемые ими услуги являются движущими силами глобальной экономики. Торговля услугами между Западом и Востоком и производство в сфере ИКТ на протяжении вот уже 20 лет остаются одними из главных факторов развития мировой экономики. С увеличением числа пользователей беспроводной широкополосной связи рынки широкополосной связи расширяются, и на территории Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) объем этого рынка оценивается примерно в 1 млрд. долл. США; это привело к уменьшению числа пользователей стационарной телефонной связи (OECD executive summary).

116. В последние годы рост цифровой экономики стал одним из двигателей экономического роста. Цифровая экономика быстро развивается и трансформирует общество в целом (OECD, 2013a). Она пронизывает всю мировую экономику, включая розничную торговлю (электронная торговля), транспорт (автоматизированные транспортные средства), образование (курсы в режиме он-лайн), здравоохранение (электронные записи и индивидуальное лечение), социальные взаимодействия и межличностные отношения (социальные сети). ИКТ играют важную роль в профессиональной и личной жизни, а также для людей, предприятий и органов власти, которые становятся все более взаимосвязанными благодаря целому набору средств в домашних условиях и на работе, в общественных местах и в пути. Эти обмены осуществляются через миллионы отдельных сетей: от домашних потребительских сетей до сетей, опоясывающих весь Земной шар. Слияние стационарных, мобильных и вещательных сетей, наряду с комбинированным использованием «общения между электронными устройствами», «облаков», аналитики данных, датчиков, приводов и людей, открывает возможности для машинного обучения, дистанционного управления и создания автономных машин и систем. Устройства и объекты все активнее подключаются к Интернету вещей, что ведет к сближению ИКТ и экономики в целом.

117. Современная, точная и доступная для поиска экологическая информация с географической привязкой может также помочь государственным служащим, предпринимателям, работникам и потребителям в принятии обоснованных решений, влияющих на городскую среду и их личное благополучие. Хотя такие инициативы, как электронное

²²

Три из четырех главных факторов, повлиявших на решения многонациональных компаний о месте размещения их предприятий, были связаны с университетским сектором (BIS 2009).

государственное управление, открытые данные и пр., способствуют большей открытости в сфере информации, сохраняются проблемы, связанные с обеспечением эффективного доступа общественности к экологической информации, которые могут мешать усилиям по защите окружающей среды и препятствовать устойчивому развитию городских районов.

118. Города располагают наилучшими возможностями для того, чтобы извлечь максимальную выгоду из цифровой экономики, и этот эффект масштаба также усиливает тенденции урбанизации в регионе ЕЭК, в частности, касающиеся концентрации городов, описываемой в главе II. Кроме того, хотя производство в настоящее время в основном базируется на других континентах, города по всему региону располагают наилучшими возможностями для использования преимуществ близкого расположения, высшего образования и инноваций в интересах ускорения роста экономики знаний в результате цифровой революции. Группы начинающих цифровых компаний в Силиконовой долине, Лондоне, Стокгольме, Штутгарте и многих других городах региона ЕЭК изучают новые бизнес-модели, основанные на методах совместного производства, такие как краудфандинговые платформы и «экономика совместного потребления», которые бросают вызов существующим правилам сложившихся рынков и могут со временем потребовать принятия сбалансированных мер политики для того, чтобы, с одной стороны, открыть дорогу для инноваций, а с другой – защищать общественные интересы (OECD).

119. Цифровая революция явилась одним из крупнейших изменений после Хабитат-II и будет оставаться важной движущей силой развития в течение ближайших 20 лет. Главная тенденция будет состоять в переходе от надзора за Интернетом со стороны правительства Соединенных Штатов к формированию более широкого глобального Интернет-сообщества (OECD). Организация Объединенных Наций провозгласила Повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, определив цели в области устойчивого развития, которые включают в себя расширение доступа к ИКТ и Интернету в целях создания инклюзивной и глобальной цифровой экономики.

120. Масштабы дальнейших усилий в этой области имеют для всех людей важное значение. Такие виды деятельности, как отправка сообщений по электронной почте, поиск информации о продуктах или общение по социальным сетям, свидетельствуют об отсутствии существенных различий между странами ОЭСР, однако эти различия становятся значительными, когда речь заходит о деятельности, связанной с более высоким уровнем образования, такой как электронное государственное управление, электронная торговля и электронные банковские операции. Так, диапазон операций, осуществляемых Интернет-пользователями с высшим образованием, в среднем на 58 процентов шире, чем среди лиц, имеющих среднее образование и ниже (OECD, 2014a).

121. Многие страны разрабатывают национальные стратегии цифрового развития, признавая, что правительства могут выступать в роли катализаторов цифровой экономики. Это отчетливо проявляется в случае инициатив, связанных с открытыми данными, в рамках которых государственный сектор может стимулировать инновации, основанные на данных, путем раскрытия информации о государственном секторе, включая различные виды данных, и обеспечения упрощенного доступа к экологической информации для всех заинтересованных сторон. Инициативы в области электронного государственного управления используются также для стимулирования принятия широкого спектра прикладных программ, необходимых для электронного здравоохранения и электронной торговли. Правительства используют цифровые технологии для перехода от использования подхода, ориентированного на граждан, к подходу, осуществляемому силами самих граждан, и преследуют цель обеспечить трансформацию государственного сектора с использованием ИКТ для обеспечения такого перехода, подразумевая, что общественность и предприятия будут самостоятельно определять свои потребности и решать их в партнерстве с органами власти.

122. Некоторые национальные цифровые стратегии имеют международный аспект. Среди них следует выделить электронное управление, изменение климата и сотрудничество в целях развития. В Цифровой повестке дня Германии на 2014-2017 годы признается отсутствие доверия к ИКТ со стороны пожилых людей и содержится призыв изучить пути повышения их навыков и доверия. В ней предлагается обеспечить максимально широкое участие населения в решении вопросов, затрагиваемых в этой повестке дня, и активное участие в международных дискуссиях в рамках Международного союза электросвязи, Форума по вопросам управления Интернетом и ОЭСР. В повестке дня Германии также затрагиваются вопросы сотрудничества в целях развития, такие как необходимость «создания потенциала в киберпространстве» и «создания потенциала в сфере кибербезопасности» в развивающихся странах.

Вставка 3

Ключевые элементы стратегий развития цифровой экономики

В приведенном ниже перечне отражены ключевые компоненты многих представленных национальных цифровых стратегий, в большинстве которых акцентируются связанные со спросом цели (с-h)):

- a) дальнейшее развитие телекоммуникационной инфраструктуры (например, расширение доступа к широкополосной связи и телекоммуникационным услугам) и сохранение открытого Интернет-пространства;
- b) развитие сектора ИКТ, включая его интернационализацию;
- c) укрепление услуг в области электронного государственного управления, включая расширение доступа к информации и данным государственного сектора (т.е. открытым государственным данным);
- d) повышение доверия (цифровые удостоверения личности, конфиденциальность и безопасность);
- e) содействие внедрению ИКТ предприятиями, в частности малыми и средними предприятиями, с упором на ключевые сектора, такие как здравоохранение, транспорт и образование;
- f) содействие развитию электронной интеграции с акцентом на пожилых людей и ущемленные социальные группы;
- g) развитие навыков и умений, связанных с ИКТ, включая базовые и специальные навыки в области ИКТ;
- h) решение глобальных проблем, таких как управление Интернетом, изменение климата и сотрудничество в целях развития.

Вставка 4

Экономика совместного потребления

Предприятия, задействованные в экономике совместного потребления, являются платформами, которые предлагают, к примеру, краткосрочную аренду помещений, преимущественно жилых помещений. Хотя обмены жилыми помещениями не являются чем-то новым, темпы и масштабы, в которых эти платформы сделали коммерческое совместное пользование жилыми помещениями обычной практикой, носят беспрецедентный характер. Параллельно с этой тенденцией повышается городская мобильность. Варианты совместного передвижения варьируются от аренды частных автомобилей, поездок и парковочных мест до найма свободно перемещающихся по городу и запаркованных на специальных стоянках автомобилей и велосипедов. Эти услуги пользуются большим успехом среди пользователей, хотя их влияние на городскую мобильность еще только предстоит полностью изучить в предстоящие годы (OECD, chapter 3). Рынок мобильных медицинских и профилактических приложений (мобильное здравоохранение) в последние годы стремительно развивается. Число этих приложений только за 2,5 года увеличилось более чем в два раза до 100 тысяч (Research2guidance, 2014). В 2012 году 69 процентов зарегистрированных владельцев смартфонов в Соединенных Штатах сообщили об отслеживании по крайней мере одного медицинского показателя, такого как вес, питание или физические упражнения (Fox and Duggan, 2013). Был также разработан ряд мобильных приложений и веб-ресурсов для предоставления потребителям дополнительной информации о химических веществах в продуктах и другой экологической информации с тем, чтобы они могли принимать экологически обоснованные решения.

Е. Интернет вещей

123. Хотя использование Интернета в качестве цифровой платформы позволило создать экономику совместного потребления, способность подключать любое «умное» устройство или объект к любому другому обеспечивает возможность образования Интернета вещей. Это окажет серьезное воздействие на различные сектора экономики и городской жизни, включая автоматизацию промышленности, энергоснабжения и транспорта. Интернет вещей состоит из ряда компонентов одинаковой важности, таких как «коммуникации между разными устройствами», облачные вычисления, анализ «больших данных», сенсорные датчики и приводы. Вместе с тем в совокупности они представляют опасность для процесса машинного обучения, дистанционного управления и, в конечном счете, работы автономных машин и систем, которые научатся адаптироваться и оптимизироваться самостоятельно.

124. Ряд правительств ввел правила, которые зависят от Интернета вещей, для достижения целей политики. Например, Интернет вещей позволяет правительствам управлять общественным пространством более эффективным, более действенным или отличительным образом. Дистанционный мониторинг работы светофоров или водных систем позволяет им

оптимизировать транспортные потоки или лучше понять риски наводнений. Он также позволяет им достигать целей политики новыми способами. Например, уменьшить перегруженность дорог с использованием дорожно-транспортных сборов, рассчитанных по времени суток и пробега, можно посредством глобальной системы определения координат и мобильной связи, но этого гораздо труднее добиться с помощью обычных средств. Аналогичным образом, «умные» счетчики расхода электроэнергии способствуют формированию более децентрализованных энергетических рынков и повышению информированности потребителей об энергопотреблении. Аналитики и правительства связывают большие надежды с устройствами в сфере электронного здравоохранения, которые позволяют осуществлять дистанционное наблюдение за пациентами на дому или на работе. Однако на рынке имеются лишь немногие из таких устройств, что, как представляется, обусловлено отсутствием исследований или приверженности со стороны правительств, а скорее трудностями при осуществлении, которые еще предстоит преодолеть (OECD).

125. Все люди имеют право искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи через Интернет. Специальный докладчик по вопросу о соблюдении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение в своем докладе на семнадцатой сессии Совета по правам человека (A/HRC/17/27) подчеркнул уникальный и преобразовательный характер Интернета для того, чтобы люди могли осуществлять не только свое право на свободу мнений и их свободное выражение, но и целый ряд других прав человека, а также содействовать прогрессу общества в целом. Сорок шесть стран и Европейский союз являются Сторонами Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), которая предусматривает, что они должны обеспечивать, чтобы государственные органы на национальном, субнациональном и местном уровнях имели в своем распоряжении и обновляли экологическую информацию, имеющую отношение к их функциям, и что экологическая информация должна во все большем объеме размещаться в электронных базах данных, являющихся легкодоступными для общественности через публичные сети связи (например, через Интернет). Требования в отношении доступа общественности к экологической информации детализируются в Протоколе о регистрах выбросов и переноса загрязнителей (РВПЗ) к Конвенции и рекомендациях по повышению эффективности использования электронных средств информации для обеспечения доступа общественности к экологической информации, принятых на основании решения II/3 Совещания Сторон Конвенции²³.

Ф. Выводы

126. В последние 20 лет в экономике большого числа стран данного региона произошел переход от централизованно планируемой к рыночной экономике, и среди городов, затронутых этими преобразованиями, оказались как победители, так и проигравшие. В целом, крупные города и столицы справились с этим достаточно хорошо, и сейчас их ВВП возвращается к уровню, отмечавшемуся до 1990 года. Малые города справились с этим переходом хуже, чем крупные города, поскольку переход требует экономических, физических, экологических и культурных перемен, и они менее хорошо оснащены для осуществления этих всеобъемлющих изменений в силу целого ряда факторов, включая географическое положение и отток населения.

127. Объем промышленного производства во всем регионе за период после Хабитат-II снизился. Тем не менее, рост экономики знаний в Европе и Северной Америке, основанный на цифровой революции на базе Интернета, быстрых компьютеров и сетей, ведет к появлению массы возможностей и вызовов для городов.

128. Экономика знаний переводит промышленные города в новый формат, который соответствует новым условиям экономического производства, социальным потребностям и культурным учреждениям. Превращение знаний в производственный потенциал и вид продукции при незначительных требованиях к пространству меняет характер территорий для производства и потребления в городах. Формируются новые кластеры активности, в то время как другие теряют свое значение или расформируются. Инфраструктура знаний включает в себя университеты, научные парки и культурные кварталы, которые создаются бок о бок с новыми местами потребления и новыми моделями социального неравенства.

129. Экономика знаний изменила динамику экономики в городах, ускорила рост агломерационной экономики, повысила роль мест для встреч и инновационной деятельности.

²³ Документ 2, см. ECE/MP.PP/2005/2/Add.4, доступно по адресу: www.unecce.org/env/pp/mop2/mop2.doc.html#/.

Она также повысила важность территориального аспекта. Опасения, связанные с «ликвидацией расстояний» и превращением города, состоявшего из улиц, площадей, станций, магазинов и ресторанов, в город «битов», т.е. в виртуальный город с уличной структурой, состоящей из цифровых информационных магистралей, оказались необоснованными, а ситуация оказалась противоположной. Интенсивные контакты и обмены знаниями с другими привели к появлению новых идей и инновационных решений. Близость людей имеет крайне важное значение.

130. Развитие знаний, глобализация и «аутентичные» города являются взаимодополняющими элементами. По мере того, как экономика знаний начинает охватывать все большее число развитых стран и стран с переходной экономикой в регионе ЕЭК, города, способные в ускоренном темпе адаптироваться к новым экономическим требованиям, также смогут с максимальной выгодой использовать свои местные особенности, поскольку локализация (рост значимости городской самобытности, аутентичности и идентичности) становится столь же важной, сколь и процессы глобализации.

131. Сегодня цифровая экономика управляет многими и различными аспектами мировой экономики, включая банковское дело, розничную торговлю, энергетику, транспорт, образование, издательскую деятельность, средства массовой информации и здравоохранение. ИКТ меняют пути реализации социальных взаимодействий и межличностных отношений, соединяя фиксированные, мобильные и вещательные сети и все активнее подключая к сетям устройства и объекты для формирования Интернета вещей.

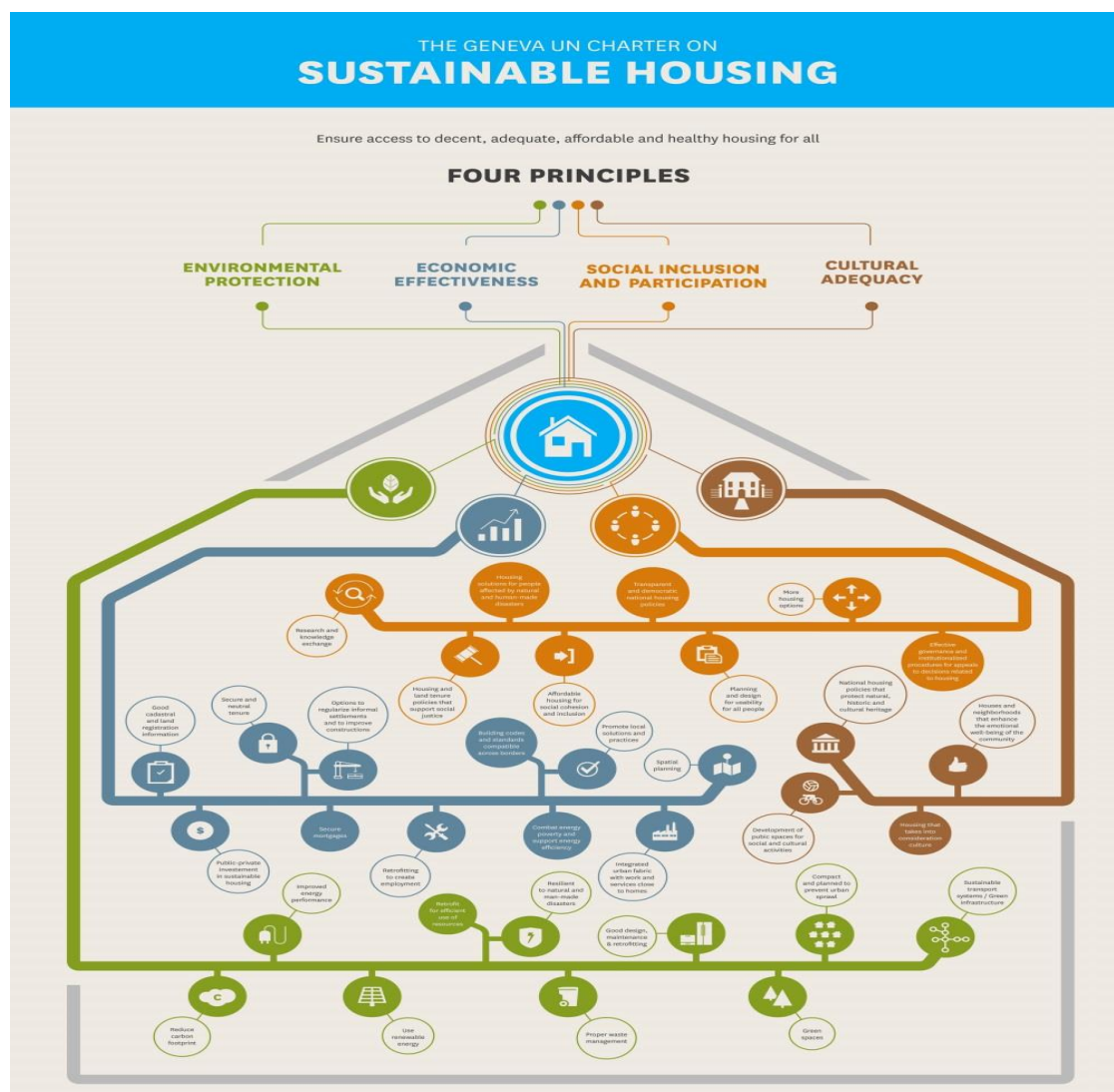
132. Города располагают наилучшими возможностями для того, чтобы извлечь максимальную выгоду из цифровой экономики, и этот эффект масштаба также усиливает тенденции урбанизации, такие как концентрация городов (о которой говорится в главе II). Кроме того, поскольку производство в настоящее время в основном базируется на других континентах, города региона ЕЭС располагают хорошими возможностями для использования преимуществ близкого расположения, высшего образования и инноваций для ускорения роста экономики знаний посредством цифровой революции. Она является одним из крупнейших изменений после Конференции Хабитат-II и будет оставаться важной движущей силой развития в ближайшие 20 лет.

IV. Жизнь в городах

133. «Устойчивому жилищному хозяйству отведена важная роль в обеспечении надлежащего качества жизни человека» (Женевская хартия Организации Объединенных Наций об устойчивом жилищном хозяйстве (E/ECE/1478/Rev.1))

Диаграмма 17

Женевская хартия Организации Объединенных Наций об устойчивом жилищном хозяйстве, 2015 год



Перевод диаграммы

The Geneva UN Charter on Sustainable Housing	Женевская хартия ООН об устойчивом жилищном хозяйстве
Ensure access to decent, adequate, affordable and healthy housing for all	Обеспечение доступа к достойному, достаточному, недорогому и здоровому жилью для всех
Four principles	Четыре принципа
Environmental protection	Охрана окружающей среды
Economic effectiveness	Экономическая эффективность
Social inclusion and participation	Социальная интеграция и участие
Cultural adequacy	Достаточность с точки зрения культуры
Housing solutions for people affected by natural and human-made disasters	Варианты решения проблемы жилья для людей, пострадавших от стихийных бедствий и антропогенных катастроф
Transparent and democratic national housing policies	Транспарентная и демократичная национальная жилищная политика
More housing options	Дополнительные варианты обеспечения жильем
Research and knowledge exchange	Исследования и обмен знаниями
Effective governance and institutionalized procedures for application to decisions related to housing	Эффективное управление и организационно оформленные процедуры для применения в отношении решений, связанных с жильем
Good cadastral and land registration information	Достоверная кадастровая информация и информация о регистрации земельных участков
Secure and neutral tenure	Надежное и нейтральное право владения

	недвижимостью
Options to regularize informal settlements and to improve constructions	Варианты упорядочивания неформальных поселений и улучшения качества построек
Housing and land tenure policies that support social justice	Меры политики в области жилья и прав землевладения, способствующие сохранению социальной справедливости
Affordable housing for social cohesion and inclusion	Доступное по цене жилье в интересах социальной сплоченности и интеграции
Planning and design for usability for all people	Планирование и проектирование, предусматривающие возможность использования всеми людьми
National housing policies that protect natural, historic and cultural heritage	Национальная жилищная политика, направленная на охрану природного, исторического и культурного наследия
Houses and neighborhoods that enhance the emotional well-being of the community	Дома и районы, способствующие повышению эмоционального благополучия общины
Development of public spaces for social and cultural activities	Создание общественных пространств для социальных и культурных видов деятельности
Housing that takes into consideration culture	Жилье, при строительстве которого учтена культурная составляющая
Sustainable transport systems/Green infrastructure	Устойчивые транспортные системы/«Зеленая» инфраструктура
Compact and planned to prevent urban sprawl	Компактность и планирование с целью предотвращения разрастания города
Integrated urban fabric with work and services close to homes	Интегрированная городская застройка: место работы и предприятия сферы услуг расположены недалеко от дома
Combat energy poverty and support energy efficiency	Борьба с энергетической нищетой и поддержание энергоэффективности
Retrofitting to create employment	Модернизация с целью создания рабочих мест
Secure mortgages	Надежные ипотечные кредиты
Public-private investment in sustainable housing	Государственно-частные инвестиции в устойчивое жилье
Improved energy performance	Снижение энергопотребления
Reduce carbon footprint	Сокращение углеродного следа
Use renewable energy	Использование возобновляемых источников энергии
Retrofit for efficient use of resources	Модернизация с целью эффективного использования ресурсов
Resilient to natural and man-made disasters	Устойчивость перед лицом стихийных бедствий и антропогенных катастроф
Proper waste management	Надлежащее регулирование отходов
Good design, maintenance and retrofitting	Качественное проектирование, текущий ремонт и модернизация
Green spaces	Зеленые пространства
Spatial planning	Территориально-пространственное планирование
Building codes and standards compatible across borders	Сопоставимые строительные нормы и стандарты в разных странах
Promote local solutions and practices	Оказание содействия разработке местных вариантов решений и видов практики

A. Введение

134. В настоящей главе рассматриваются многочисленные аспекты жизни в городах, однако обеспечение «достойного, надлежащего, доступного и здорового жилья» (т.е. ключевых элементов устойчивого жилья, как это отмечается в Женевской хартии Организации Объединенных Наций об устойчивом жилищном хозяйстве) является той основой, на которой поддерживается здоровый образ жизни, строятся прочные и устойчивые города, обеспечивается бурное развитие национальной экономики. По сравнению с городами в Азии, Африке и Латинской Америке и Карибском бассейне, жилищный сектор в регионе ЕЭК ООН функционирует относительно хорошо (UN-Habitat, 2011, p. vii). Доля неформальных необслуживаемых трущоб является крайне низкой²⁴. Урбанизация достигает пиковых значений, и численность городского населения будет оставаться относительно стабильной (глава II).

²⁴ По данным ЕЭК (2009 год), в неформальных и незаконных поселениях проживают 50 млн. человек. Однако в этом случае речь идет не о необслуживаемых трущобах, а о большей частью обслуживаемых домах, построенных без разрешения органов планирования или без учета местных правил планирования (UN-Habitat, 2011, p. vi).

Среднее качество жилья является относительно высоким. Вместе с тем, жилищные проблемы обусловлены характером урбанизации и аспектами доступности жилья, которые являются менее актуальными для других частей мира.

135. В Женевской хартии Организации Объединенных Наций об устойчивом жилищном хозяйстве (E/ECF/1478/Rev.1) подчеркивается, что в процессе развития устойчивого жилищного хозяйства в регионе ЕЭК возникают многочисленные трудности, обусловленные сложными взаимодействующими тенденциями, связанными с глобализацией, демографическими изменениями, изменением климата и экономическим кризисом. В условиях глобального финансового кризиса, который начался в 2008 году, это привело к уделению повышенного внимания проблеме недостаточной доступности жилья и сокращения доступа к достойному и здоровому жилью, усиливающего социальное неравенство и сегрегацию в городском пространстве (ECE, 2015). Женевская хартия соотносится с повесткой дня Организации Объединенных Наций, опубликованной в 2015 году, призванной поместить жилье во главу угла Новой программы развития городов» (UN-Habitat, 2015), и учитывалась при ее разработке.

136. В исследовании ЕЭК (ECE, 2015) было отмечено, что по меньшей мере 100 млн. человек с низким и средним уровнем дохода в этом регионе тратят на жилье более 40 процентов своего располагаемого дохода. Эта «чрезмерная плата за жилье» ограничивает ресурсы, имеющиеся для удовлетворения других базовых потребностей, таких как продовольствие, медицинское обслуживание, одежда и транспорт. При этом крайне важно отметить, что высокая стоимость жилья по отношению к доходу ведет к увеличению числа людей, испытывающих материальные трудности, росту нищеты и, в самых крайних случаях – увеличению числа бездомных. Наличие социального жилья во многих случаях помогает разорвать связь между нищетой и плохими жилищными условиями. Однако в последние 20 лет в этом секторе отмечается значительное сокращение.

137. Жилищные системы в регионе отличаются разнообразием и зависят от конкретных условий, хотя и имеют некоторые общие черты. Почти во всех странах в той или иной форме оказывается поддержка тем, кто оказывается не в состоянии платить за жилье. Хотя каждая страна по-разному определяет социальное жилье и доступное жилье, оба эти вида жилья являются составной частью системы жилищного обеспечения, предназначенной для удовлетворения жилищных потребностей тех людей, которые не могут позволить себе приобрести или арендовать достойное жилье на частном рынке. Когда страдают рынки жилья, занимаемого самими владельцами, и арендуемого жилья, как это было в ходе недавнего кризиса, спрос на доступное жилье растет (ECE, 2015, р. 12). Во время финансового кризиса последних лет выросла безработица, снизились доходы и домашним хозяйствам пришлось сократить неосновные и дискреционные расходы для того, чтобы уменьшить долги до приемлемого уровня с тем, чтобы иметь возможность выплачивать ипотечные кредиты и платить за квартиру. Это привело к сокращению потребительских расходов и еще больше усилило экономический спад.

138. Благодаря широко распространенной жилищной политике, проводившейся до начала финансового кризиса, собственное жилье стало доминирующей формой домовладения. Экономический рост, предшествовавший кризису, позволил сосредоточить внимание на этой форме домовладения при сокращении инвестиций в строительство социального жилья. Между тем, кризис изменил порядок функционирования жилищных систем и при этом значительно увеличил потребность в социальном и доступном жилье. Даже в странах, славящихся давними традициями в области социального жилья и активно финансировавших строительство такого жилья, очереди на его получение достигли рекордного уровня.

139. Финансовый кризис также ограничил предложение жилья независимо от формы собственности. Это особенно остро ощущается там, где оно необходимо более всего, – т.е. в крупных городских районах. Кроме того, жилищные потребности групп, которые традиционно считаются уязвимыми, таких как лица с низким уровнем дохода и не имеющие никакого дохода, беженцы и бездомные, стали более разнообразными, и сейчас в доступных видах жилья нуждаются дополнительные категории граждан, такие как пожилые люди, молодежь, основные группы трудящихся и домохозяйства со средним уровнем дохода.

140. Нехватка доступного жилья приводит к тому, что люди с более низким уровнем доходов начинают искать более дешевое жилье, зачастую более низкого качества. Это, в свою очередь, может привести к сегрегации в городах и регионах и надолго закрепить эту сегрегацию. Ухудшение условий жизни из-за отсутствия эксплуатационно-технического обслуживания жилья и неэффективного использования электроэнергии также приводит к дополнительным

трудностям, связанным с жильем. Хотя имеющиеся данные носят ограниченный характер, считается, что более 52 млн. человек в Европейском союзе не могут позволить себе обеспечить надлежащий обогрев своих домов, а более 40 млн. человек имеют долги по оплате своих коммунальных услуг. Отсутствие технического обслуживания и плохие жилищные условия оказывают серьезное воздействие на здоровье людей, и в недавнем исследовании Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) было показано, что физическое и психическое здоровье населения напрямую зависит от качества их домов и безопасного домовладения (WHO, 2011).

141. Города должны реагировать на эти потребности путем обеспечения необходимого жилья, стараясь адаптироваться к новой динамике рынка жилья и удовлетворять новые потребности, в том числе в области энергоэффективности. ЕЭК пришла к выводу, что большинство ее государств-членов занимается поиском инновационных решений и пересматривает свою национальную жилищную политику. Женевская хартия Организации Объединенных Наций об устойчивом жилищном хозяйстве призвана сыграть важную роль в том, чтобы вопросы жилищного обеспечения вышли на передний план повестки дня в области развития городов в странах ЕЭК: важный шаг состоит в том, чтобы привлечь внимание политиков к проблемам жилья и поместить его во главу угла международных, национальных и местных программ городского развития.

Вставка 5

Жилье как одно из прав человека

Доступ к достойному недорогому жилью является одной из основополагающих человеческих потребностей и одним из прав человека. В статье 25.1 Всеобщей декларации прав человека (1948 год) говорится следующее: «Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи». Право на жилье признается в качестве одного из прав человека в силу его многоаспектного воздействия на жизнь людей. ЕЭК (2015 год) подчеркивает, что жилье имеет социальные, экологические и экономические аспекты, которые тесно связаны между собой. Таким образом, это понятие является гораздо более широким, чем простое предоставление людям места для проживания. Обеспечение жильем является комплексным благом, которое оказывает значительное воздействие на качество жизни людей; и, что еще более важно, оно влияет на физическое и психическое здоровье людей, их экономическую и энергетическую безопасность и доступ к транспорту, образованию и занятости. Правильный выбор месторасположения достойного доступного жилья по отношению к другим городским функциям может привести к успешному обеспечению территориальной сплоченности населения, а неправильный – к территориальной поляризации и воспроизводству неравенства в городском пространстве (ECE, 2015, p. 101; see also Rosenfeld, 2014).

Вставка 6

Краткое описание основных характеристик жилья в регионе ЕЭК: главные тенденции и проблемы

а) Регион ЕЭК обладает относительно старым жилым фондом. Большая часть жилого фонда в регионе ЕЭК была построена после Второй мировой войны, совпав по времени с ростом урбанизации (UN-Habitat, 2011);

б) в большинстве стран ЕЭК имеется относительно большая доля исторических жилых зданий (построенных до Второй мировой войны) по сравнению с другими регионами мира;

с) у восточных границ региона ЕЭК преобладающим типом жилья являются крупные многоквартирные дома в городских районах, и сегодня жилье такого типа остро нуждается в модернизации;

д) технология строительства жилья является одной из самых передовых в мире, и используемые здесь инженерно-технические решения экспортируются и являются востребованными в других регионах мира. Качество жилья, в целом, является высоким, несмотря на наличие значительных различий между странами и внутри каждой страны (UN-Habitat, 2011, p. viii);

е) предложение нового жилья носит ограниченный характер и не удовлетворяет потребность в жилье при любой из трех основных форм владения жильем (собственное жилье, аренда частного жилья и социальное жилье) (ECE, 2015). Это (наряду с другими факторами) ведет к росту цен на жилье на рынках обогреваемого жилья, включая глобальные рынки и рынки в столичных городах, и отсутствию доступа к достойному недорогому жилью;

ф) в регионе ЕЭК насчитывается по меньшей мере 100 млн. человек, для которых расходы на жилье являются чрезмерным бременем, так как они тратят на жилье более 40 процентов доходов своих домохозяйств (ECE, 2015);

г) доля необслуживаемых трущоб является крайне низкой. Вместе с тем, число обитателей обслуживаемых самостоятельно возведенных, неформальных и незаконных поселений составляет более 50 млн. человек (ECE, 2009);

h) ключевыми задачами в области жилищного обеспечения в регионе ЕЭК являются повышение качества и энергоэффективности существующего жилья, ускоренное строительство нового жилья с любыми формами владения в востребованных городах и расширение доступа к достойному недорогому жилью для всех.

Источники: ЕЭК, 2015 год, ООН-Хабитат, 2011 год, ООН-Хабитат, 2013 год.

В. Взаимосвязь тенденций в области урбанизации и жилья

142. Большинство стран ЕЭК отличается высоким уровнем урбанизации, и доля неформальных необслуживаемых трущоб является крайне незначительной²⁵. В ближайшие десятилетия дальнейшая урбанизация и рост численности населения будут оставаться относительно низкими по сравнению с другими регионами мира (UN-Habitat, 2011, p. 30). Как ожидается, в ближайшие десятилетия в большинстве стран будет наблюдаться низкий относительный прирост населения (или даже его сокращение) (ECE, 2015; see also UN-Habitat, 2011 and UN DESA, 2014). Страны имеют высокие коэффициенты обеспечения жильем на душу населения, отличаясь одним из самых высоких «числом жилых помещений на 1000 жителей»²⁶. Этот список возглавляют Финляндия и Франция, в которых насчитывается более 500 единиц жилья на 1 000 жителей, за которыми следуют Греция, Португалия и Швеция. В странах с переходной экономикой этот показатель несколько ниже, однако они все равно отличаются относительно высокими коэффициентами. Например, он составляет 318/1000 в Словакии и 314/1000 в Польше. Самый низкий показатель был отмечен в Албании (254/1000) (UN-Habitat, 2011, p. 2).

143. Между тем, наднациональные и национальные тенденции не показывают всю сложность тенденций в области жилищного обеспечения и связанных с урбанизацией изменений внутри городов и регионов. Перемещение населения в крупные города и мегаполисы привело к значительному повышению спроса на жилье в некоторых районах, в то время как в других этот спрос находится на достаточно низком уровне. Высокий спрос на жилье (так называемые «зоны повышенного давления» или «рынки повышенного спроса») и

²⁵ По данным ЕЭК (2009 год), в неформальных и незаконных поселениях проживают 50 млн. человек. Однако в этом случае речь идет не о необслуживаемых трущобах, а о большей частью обслуживаемых домах, построенных без разрешения органов планирования или без учета местных правил планирования.

²⁶ ООН-Хабитат использует общее соотношение единиц жилья на 1000 жителей в качестве общего показателя адекватности обеспечения жилья (UN-Habitat, 2011, p. viii).

низкий спрос на жилье (так называемые «сужающиеся районы») часто сосуществуют в одной и той же стране (ЕСЕ, 2015, р. xvi). Это означает, что нехватка жилья в одном городе может происходить на фоне наличия пустующего жилья в другом.

144. В связи с этим перед данным регионом стоят две задачи: во-первых, управление районами с низким уровнем спроса (т.е., сужающимися районами/городами), где количество свободного жилья растет, а цены на жилье снижаются; и, во-вторых, обеспечение доступа к жилью и недорогого жилья (ЕСЕ, 2015; see also UN-Habitat, 2011) на рынках повышенного спроса по мере продолжения экономических успехов и миграции населения в поисках работы, особенно в таких городах, как Лондон, Москва, Нью-Йорк, Париж, Сан-Франциско, Ванкувер и Тель-Авив, где цены на жилье продолжают расти непропорционально по сравнению со средними местными уровнями доходов, тем самым снижая доступность жилья. Хотя эти города вносят основной вклад в национальный ВВП, они создают проблемы, связанные с внутригородской, региональной и национальной поляризацией. Это создает дополнительные проблемы для бизнеса в этих городах, поскольку ограниченный доступ к недорогому жилью ограничивает мобильность рабочей силы.

145. Наличие районов с низким и высоким уровнем спроса на жилье отражает сложный характер потребностей в жилье, а также разнообразие таких потребностей как внутри городов, так и на рынках жилья в отдельных странах (ЕСЕ, 2015, р. xvi). Нехватка жилья часто носит локальный характер и обусловлена отсутствием конкретных видов жилья, форм домовладения, месторасположения и качества жилья, а не абсолютным дефицитом в целом. Фрагментация национальных рынков подчеркивает важность городов и городских районов в будущем, а также необходимость выработки более совершенной и лучше учитывающей местные условия жилищной политики, которая будет влиять на нынешние и будущие тенденции на рынке жилья и при этом соответствовать целям и обеспечивать поддержку устойчивой урбанизации.

С. Обзор жилого фонда и жилищного обеспечения

146. Существующий жилой фонд в данном регионе является относительно старым²⁷. Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что большинство зданий было построено после Второй мировой войны. Самая старая часть жилого фонда, построенная до 1919 года в Западной Европе, составляет около 20 процентов всего жилого фонда, а в Финляндии, Греции и Испании – почти 50 процентов. В большинстве стран с переходной экономикой здания, построенные до 1919 года, составляют лишь около 4-5 процентов всего жилого фонда благодаря крупным инвестиционным программам, реализованным за десятилетия правления коммунистического режима. Значительная часть жилого фонда, существующего сегодня в городах Центральной Азии и Восточной Европы, была построена в период с 1960 года до середины 1980-х годов. Исключениями являются Чешская Республика, Польша, Румыния и Словения, где большая доля зданий была построена в период с 1946 по 1970 годы. Доля жилищного строительства после 1990 года в большинстве стран с переходной экономикой составляет менее 10 процентов жилого фонда. В других регионах Европы выделяются такие страны с высокими темпами строительства, как Кипр, Ирландия и Испания, в которых объем жилого фонда после 1990 года вырос более чем на 15 процентов.

147. Финансовый кризис 2008-2011 ограничил предложение жилья. Хотя данные на национальном уровне могут говорить о наличии жилья, данные переписей на уровне городов свидетельствуют о том, что многие столичные и крупные города испытывают нехватку жилья и перенаселенность и сталкиваются с отсутствием социального и доступного жилья и необходимостью диверсификации вариантов и выбора жилья с учетом новых демографических тенденций.

148. ЕЭК (2015, р. 100) продемонстрировала возникновение осязаемого дефицита чистого предложения жилья, обусловленного финансовым кризисом, а также долгосрочными тенденциями, связанными с недостаточным предложением. Этот дефицит отчетливо проявляется, в частности, в городах Финляндии, Франции, Ирландии, Швеции и Соединенного Королевства. Нехватка жилья ощущается также в новых государствах – членах Европейского союза, таких как Польша и Словакия. Строительство жилья во многих странах ВЕРКЦА на сегодняшний день еще не достигло 50 процентов уровня 80-х годов прошлого столетия, и в настоящее время, согласно национальным докладам для Хабитат-III, нехватка жилья ощущается в Беларуси, Израиле, Российской Федерации, Турции и Украине. Дефицит жилья в Турции за последнее десятилетие значительно сократился, хотя продолжающаяся урбанизация, рост численности населения и восстановительные работы в районах, подверженных бедствиям,

²⁷

Раздел из доклада ООН-Хабитат, 2011 год, стр. 25-26.

приводят к сохранению постоянной потребности в жилье. Ограниченное предложение жилья обусловлено продолжением роста цен на жилье в районах повышенного спроса и сокращением доступа к достойному недорогому жилью (даже для групп населения со средним доходом и доходом выше среднего уровня).

149. Необходимо подчеркнуть, что инвестиции в строительство социального жилья стали важной частью программ восстановления в ряде стран Европы и Северной Америки в ответ на финансовый кризис, разразившийся в конце первого десятилетия 2000-х годов. Однако этого оказалось недостаточно для того, чтобы компенсировать сокращение предложения социального жилья и уменьшение фондов социального жилья начиная с 80-х годов прошлого столетия. После первоначальных инвестиций объем финансирования сектора социального жилья в условиях жесткой экономии и реформы системы социального обеспечения сократился или в настоящее время подвергается переоценке (ECE, 2015, p. 43; see also Housing Europe, 2015).

150. В целом качество жилого фонда в этом регионе выше, чем в других регионах мира (ECE, 2015 and UN-Habitat). Например, доступ к водоснабжению и адекватным санитарным условиям является одним из самых высоких в мире, составляя в среднем 94 процента для водоснабжения и 93 процента для канализации. Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что качество нового жилого фонда является одним из самых высоких в мире, отвечая высоким стандартам устойчивости, особенно в Европейском союзе и Северной Америке²⁸. Однако с учетом возраста большинства существующих зданий, а также относительно низких темпов строительства нового жилья вопрос о его качестве и содержании остается одним из ключевых вопросов (ECE, 2015, p. 85).

151. Качество жилого фонда различается между странами и внутри стран и сопряжено с двумя главными проблемами: надлежащая энергоэффективность новых и существующих зданий (по всему региону) и содержание существующего жилого фонда (в основном, но не исключительно применительно к многоквартирным жилым зданиям – см. вставку 7) (ECE, 2013). Содержание зданий вызывает беспокойство, поскольку качество жилого фонда оказывает непосредственное воздействие на жителей и, среди прочего, влияет на их здоровье, производительность труда на работе или в школе и потребление электроэнергии (ECE, 2015, p. 85).

152. Энергоэффективность существующего жилья является двойной проблемой: неэффективное жилье приводит к высоким выбросам углерода (в среднем 20-30 процентов от общего объема выбросов поступает от жилого сектора) (ECE, 2012, p. xiii); и неэффективный жилой фонд способствует увеличению потребления энергии и требует дополнительных расходов на каждое домохозяйство. Неэффективное с точки зрения потребления энергии жилье в сочетании с более высокими ценами на энергоносители создает серьезную проблему, вынуждая семьи с низким уровнем доходов тратить слишком много денег на электроэнергию и, в крайних случаях, впадать в «энергетическую нищету» (ECE, 2015).

153. Инвестиции в содержание и ремонт существующего жилья и установление стандартов для новых зданий играют ключевую роль в сокращении связанных с жильем энергетических потребностей и издержек. Неспособность решить эти вопросы может также повлиять на проблемы со здоровьем, связанные с низким качеством жилья, и надолго закрепить сегрегацию в городах. Качественное недорогое жилье, в случае его наличия, частично нарушает связь между плохими жилищными условиями и нищетой. Однако за последние два десятилетия количество единиц социального жилья в западных странах региона сократилось в результате приватизации, сокращения предложения и сноса зданий. В восточных странах объем государственного жилого фонда в результате приватизации значительно сократился.

²⁸ ООН-Хабитат (2011 год). См. приложение, в котором отражены данные по основным услугам (ванна/душ, водопровод, центральное отопление) в 56 странах региона ЕЭК.

Вставка 7

Существующие многоквартирные жилые здания как проблема политики

В ряде стран с переходной экономикой сборные многоквартирные дома являются серьезной проблемой (UN-Habitat, 2011, p. 27; see also UN-Habitat, 2013). Эти конструкции преждевременно стареют, сталкиваются с проблемами технического обслуживания и ремонта и не соответствуют современным стандартам энергоэффективности. Быстрая приватизация социалистического государственного жилого фонда начиная с 90-х годов прошлого столетия не была подкреплена надлежащим обслуживанием и эксплуатацией жилья после его продажи. ООН-Хабитат отмечает, что состояние этих зданий значительно ухудшилось и что отсутствие ремонтных работ приводит к появлению структурных проблем в более чем 40 процентах этих зданий. Ремонт и активная модернизация этих зданий могут благоприятно отразиться на состоянии здоровья и снижении затрат домашних хозяйств на электроэнергию (и национальной потребности в электроэнергии). Управление многоквартирными жилыми зданиями и их эксплуатация являются одной из серьезных проблем в странах с высокой долей жилья такого типа.

D. Краткий обзор тенденций в области владения жильем

154. Системы владения жильем стран ЕЭК отличаются разнообразием и обусловлены сложившимися условиями. Основными являются три ключевые формы владения²⁹: наличие прав собственности на жилье, аренда жилья в частном секторе и социальное жилье³⁰.

155. В результате проводимой до начала финансового кризиса жилищной политики доминирующей формой владения стали права собственности на жилье. В конце 1990-х и начале 2000-х годов в Европе и Северной Америке наблюдался самый длительный период непрерывного роста рынка жилья и экономического роста в целом. Благодаря простоте доступа к кредитованию покупка жилья стала вполне посильной задачей, что создало основу для резкого роста рынка жилья. В тот же период в странах с переходной экономикой также наблюдался устойчивый рост (EBRD, 2010). В странах, вступающих в Европейский союз, странах Восточной и Юго-Восточной Европы и Центральной Азии были зафиксированы рекордные показатели в области получения прав собственности на жилье, что было обусловлено массовой приватизацией государственного жилья. За появлением подобных тенденций последовала жилищная политика, в рамках которой основной формой владения жильем стало считаться оформление собственности на него.

156. В тот же период сократилась доля социального жилья. В странах с развитым сектором социального жилья наметилась тенденция к его сокращению вслед за изменением схемы субсидирования, повлекшей сокращение объема предложения, вследствие продажи существующего жилищного фонда жильцам и вследствие сноса. В странах, где сектор социального жилья только начинает развиваться, новые государственные инициативы в этой области либо находятся на ранних этапах разработки и реализации, либо имеют ограниченный масштаб применения. Проведенное ЕЭК исследование показало, что большинство государств-членов пользуются моделью остаточного распределения, которая предполагает большую ориентированность на обеспечение жильем уязвимых групп населения (см. ЕСЕ, 2015, где представлена более подробная информация).

157. В национальных программных заявлениях, как правило, не уделяется внимания аренде жилья в частном секторе. Всемирный банк указал, что в большинстве стран значительная доля населения проживает в съемном жилье, однако сдаваемый в аренду жилищный фонд обычно не учитывается при формулировании национальной жилищной стратегии страны (Perregron and Taffin, 2013, p. xv).

158. Как и в случае других связанных с жильем индексов, показатели владения жильем на национальном уровне не отражают реального положения дел на городском и местном уровнях. В большинстве стран ЕЭК основной формой владения жильем является нахождение его в собственности. Данные на уровне городов говорят о другой тенденции, в рамках которой доминирующей формой владения является аренда (статистика IUT, 2015). Например, в Брюсселе около 57 процентов жилья сдается в аренду, тогда как, согласно национальной статистике по стране в целом, более чем в 68 процентах жилья проживают собственники. В Германии (в целом по стране) 58 процентов жилья находится в частной собственности, тогда

²⁹ Помимо этих трех видов, существуют и другие формы владения, например кооперативы, схемы долевого владения и жилищные инициативы, осуществляемые группами населения. Объем настоящей главы не позволяет более подробно описать эти типы.

³⁰ У понятия «социальное жилье» нет единого определения. В каждой стране эта форма владения определяется по-своему. Вопросы терминологии и определений, связанные с социальным жильем в регионе ЕЭК, более подробно раскрыты в работе ЕСЕ, 2015.

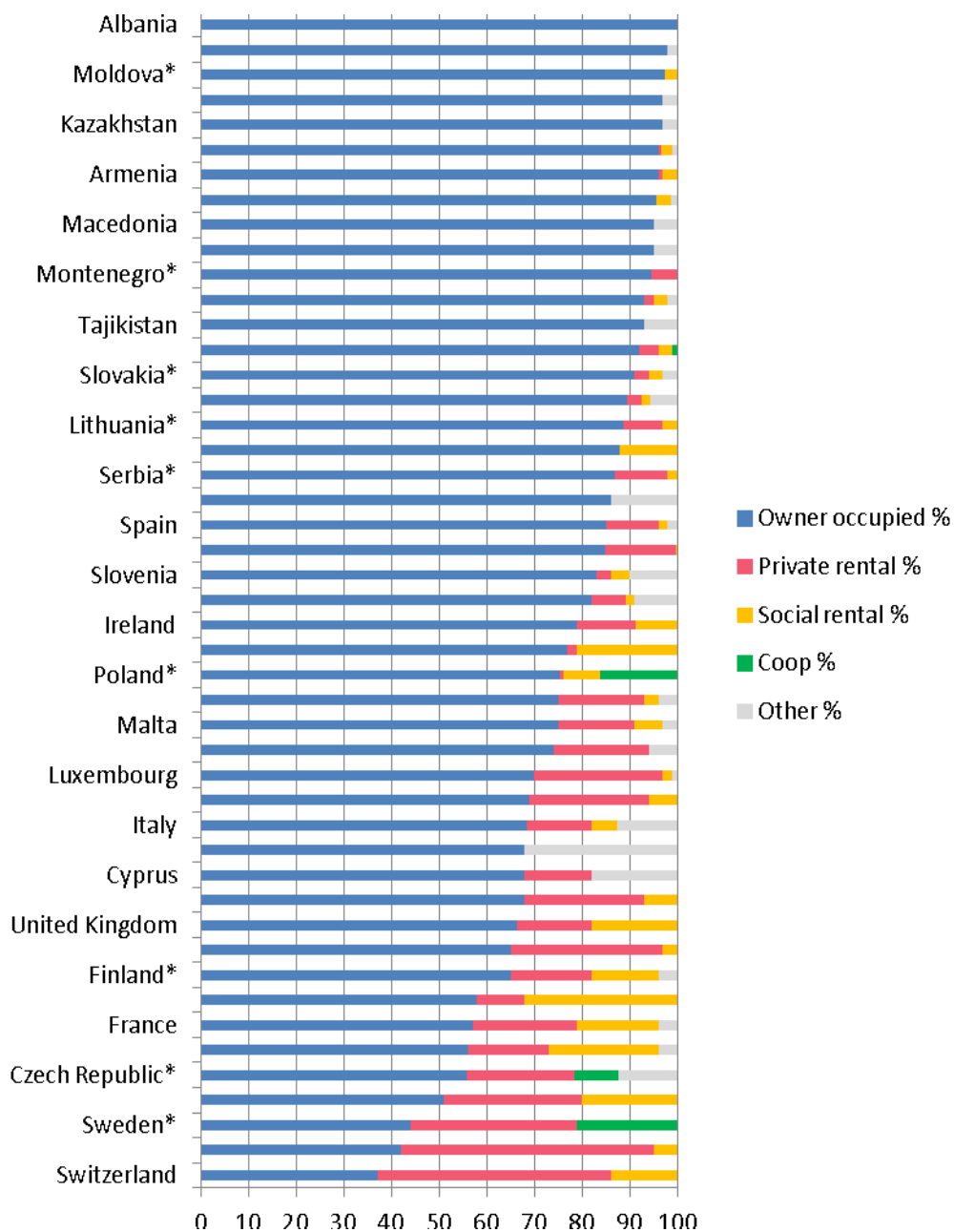
как в Берлине и Гамбурге в аренду сдается, соответственно, 86 процентов и 80 процентов жилья. Возможно, наиболее сильный контраст между показателями на национальном и городском уровнях наблюдается в США, где, согласно национальной статистике, в 65 процентах жилья проживают собственники. Однако в Нью-Йорке основной формой владения является аренда (на нее приходится 65 процентов). Аналогичные показатели зафиксированы в Лос-Анжелесе и Сан-Франциско, где в аренде находится 62 процента жилья.

159. Финансовый кризис 2008-2011 годов изменил характер функционирования жилищной системы и в значительной степени способствовал устранению трудностей, связанных с широкой пропагандой покупки жилья. В условиях изъятия банками ипотечного жилья и ужесточения условий получения кредитов во многих странах существенно выросла потребность в социальном и съемном жилье (Perregron and Taffin, 2013, p. xv). Безусловно, обладание правами собственности на жилье дало преимущества тем, кто смог получить к ним доступ и сохранить их (Perregron and Taffin, 2013, p. 11). Опора на одну модель владения жильем и ее непропорциональная поддержка оказались в долгосрочной перспективе нерациональной стратегией: она не позволяла реагировать на изменения местного рынка жилья и была подвержена влиянию колебаний национального и международного финансового рынка. Данные по городам свидетельствуют о том, что для мегаполисов характерны другие потребности в этой области, в большей степени соответствующие динамике трудовых ресурсов в тех сферах, которые имеют ключевое значение для национального экономического роста.

160. Такие тенденции ставят вопросы по поводу будущего национальной жилищной политики с точки зрения баланса типов владения жильем по сравнению с потребностями в региональных и городских масштабах.

Диаграмма 18

Разбивка по типу владения жильем в странах ЕЭК ООН



Перевод диаграммы

Albania	Албания
Moldova*	Молдова*
Kazakhstan	Казахстан
Armenia	Армения
Macedonia	Македония
Montenegro*	Черногория*
Tajikistan	Таджикистан
Slovakia*	Словакия*
Lithuania*	Литва*
Serbia*	Сербия*
Spain	Испания
Slovenia	Словения
Ireland	Ирландия
Poland*	Польша*
Malta	Мальта

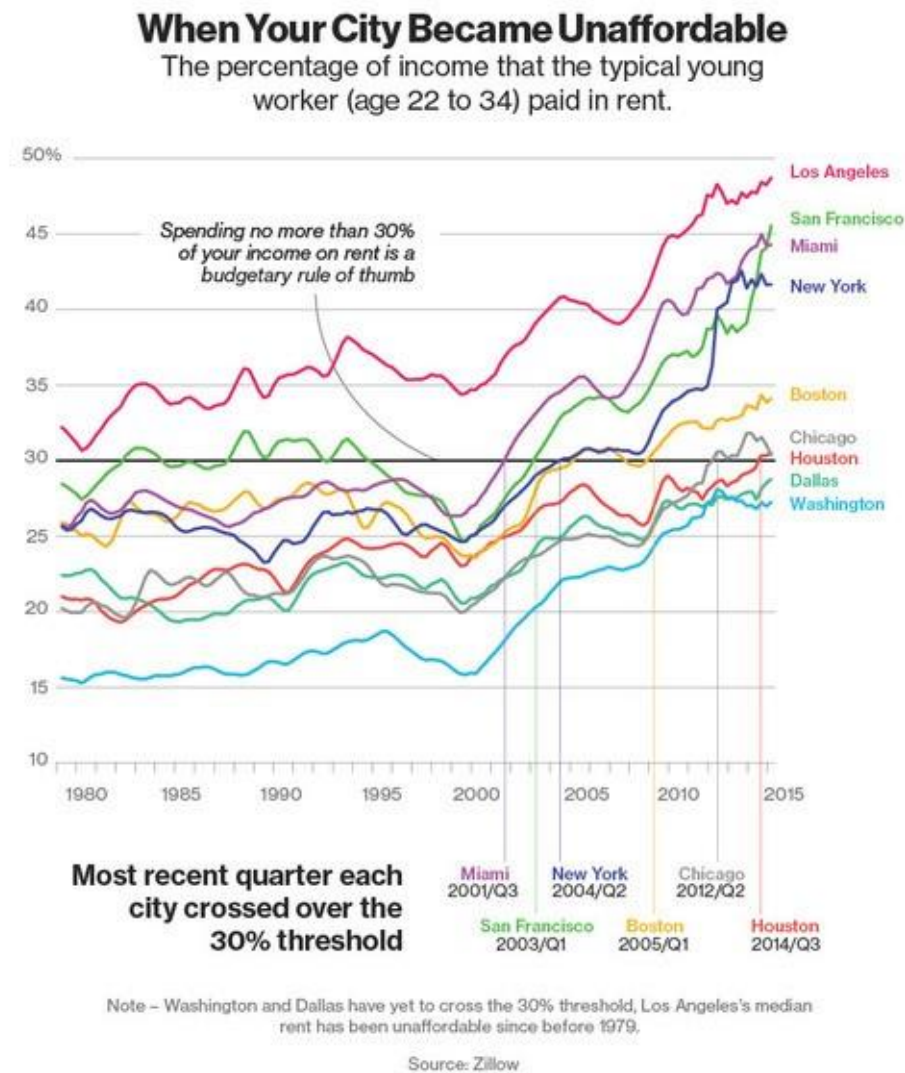
Luxembourg	Люксембург
Italy	Италия
Cyprus	Кипр
United Kingdom	Соединенное Королевство
Finland*	Финляндия*
France	Франция
Czech Republic*	Чешская Республика*
Sweden*	Швеция*
Switzerland	Швейцария
Owner occupied %	Проживают собственники, %
Private rental %	Частная аренда, %
Social rental %	Социальный наем, %
Coop %	Кооператив, %
Other %	Прочее, %

Е. Новые потребности в области жилья

161. Нехватка доступного жилья все сильнее влияет на большие группы населения. Важным фактором является растущее неравенство доходов. Хотя в регионе есть существенные различия между сутью и формой проявления потребности в жилье, есть и общие моменты, вызывающие беспокойство, такие как общая потребность в социальном жилье, рост числа бездомных и нехватка доступного жилья из-за чрезмерного бремени расходов на жилье. Результатом проводимой в прошлом политики, ориентированной на поощрение приобретения жилья в собственность, снижения количества социального жилья, а также финансового кризиса стал рост безработицы и частичной занятости, из-за чего возросли потребности в жилье и масштабы перенаселения (ECE, 2015, p. 52).

Диаграмма 19

Стоимость аренды в частном секторе по сравнению со средним доходом лиц в возрасте 22–34 лет в США



Источник: Bloomberg Business, 2015.

Перевод диаграммы

When Your City Becomes Unaffordable	Когда жить в городе уже не по карману
The percentage of income that the typical young worker (age 22 to 34) paid in rent	Доля дохода, которую типичный молодой работник (в возрасте 22-34 лет) отдает в качестве арендной платы
Spending no more than 30% of your income on rent is a budgetary rule of thumb	Первое правило ведения бюджета: на аренду должно уходить не более 30% дохода
Most recent quarter each city crossed over the 30% threshold	Последний квартал, когда в каждом из городов превышался 30-процентный порог
Los Angeles	Лос-Анджелес
San Francisco	Сан-Франциско
Miami	Майами
New York	Нью-Йорк
Boston	Бостон
Chicago	Чикаго
Houston	Хьюстон
Dallas	Даллас
Washington	Вашингтон
Miami 2001/Q3	Майами 3 кв. 2001 г.

San Francisco 2003/Q1	Сан-Франциско 1 кв. 2003 г.
New York 2004/Q2	Нью-Йорк 2 кв. 2004 г.
Boston 2005/Q1	Бостон 1 кв. 2005 г.
Chicago 2012/Q2	Чикаго 2 кв. 2012 г.
Houston 2014/Q3	Хьюстон 3 кв. 2014 г.
Note – Washington and Dallas have yet to cross the 30% threshold, Los Angeles's median rent has been unaffordable since before 1979	Примечание. В Вашингтоне и Далласе 30-процентный порог еще не превышен. В Лос-Анджелесе медианный размер арендной платы превысил порог доступности до 1979 года
Source: Zillow	Источник: Zillow

162. В этой связи могут быть полезны некоторые конкретные примеры. Например, в 2014 году более 1,8 млн. домохозяйств в Англии ожидали предоставления социального жилья (по данным правительства Соединенного Королевства (2014); во Франции число заявителей составляло 1,7 млн.³¹. США испытывают нехватку 5,3 млн. доступных единиц жилья³², а потребность в социальном жилье³³ в Ирландии с 2008 года возросла на 75 процентов³⁴. В последние годы финансирование сектора социального жилья сократилось или подверглось пересмотру в свете мер жесткой экономии и реформирования систем социального обеспечения. По данным организаций – членов Housing Europe (2015), в период 2009-2012 годов темпы создания нового социального жилья снизились в большинстве европейских стран, в том числе в Австрии, Дании, Ирландии, Италии, Испании, Нидерландах и Соединенном Королевстве.

163. В настоящее время потребность в социальном жилье как в доступном варианте решения жилищной проблемы особенно остро стоит в мегаполисах, где рынок жилья перегрет из-за высокого спроса. В 2013 году в списках ожидания в Парижском регионе (Иль-де-Франс) находились почти 550 000 человек³⁵. В Большом Лондоне в 2012 году в списках ожидания находились 354 000 домохозяйств (около 900 000 человек) (Fisher, 2012). В Нью-Йорке в списках ожидания на получение социального жилья находились более 347 500 домохозяйств^{36, 37}. В контексте этих горячих рынков жилья обеспокоенность в основном вызывает снижение доступности жилья, причем не только для домохозяйств с низким уровнем дохода, но и для домохозяйств среднего класса со средним уровнем дохода (ЕСЕ, 2015, pp. 44-45).

164. В регионе наблюдается рост числа бездомных, чему способствовал финансовый кризис и последовавшая за ним рецессия. Наиболее обескураживающая тенденция связана с ростом бездомности среди молодых людей и семей с детьми³⁸. В период 2001-2011 годов во Франции был зафиксирован рост числа бездомных на 50 процентов. Дания сообщила о росте этого показателя на 16 процентов в период 2009-2013 годов, а Германия – о росте на 21 процент (European Observatory on Homelessness, 2015, p. 10). В Нидерландах был отмечен рост на 17 процентов в период 2010-2012 годов, а Швеция сообщила о 29-процентном росте числа людей, не имеющих дома и пользующихся услугами для бездомных³⁹. В январе 2014 года в

³¹ Данные предоставлены представителем организации «l'Union Social pour l'Habitat», интервью с которым было проведено в рамках подготовки настоящего исследования.

³² По данным Joint Center for Housing Studies of Harvard University (JCHS, 2013a).

³³ В Ирландии социальное жилье называют «жилем, предоставленным местными властями».

³⁴ По данным Европейского парламента (Braga and Palvarini, 2013).

³⁵ По данным Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement en Ile-de-France (DRIHL) и le Préfet de la région d'Île-de-France (DRIHL, 2014).

³⁶ В это число входит 247 262 семьи (более полумиллиона человек), которые ожидают предоставления так называемого «стандартного государственного жилья», и еще 121 999 семей, которые ожидают предоставления «жилья в соответствии с разделом 8» (в оба списка ожидания входят 21 663 заявителя). Более подробная информация о том, что понимается под социальным жильем в той или иной стране (например, о стандартном государственном жилье или о жилье, предоставляемом в соответствии с разделом 8), представлена в работе NYCHA (2014).

³⁷ По данным New York City Housing Authority (NYCHA, 2014).

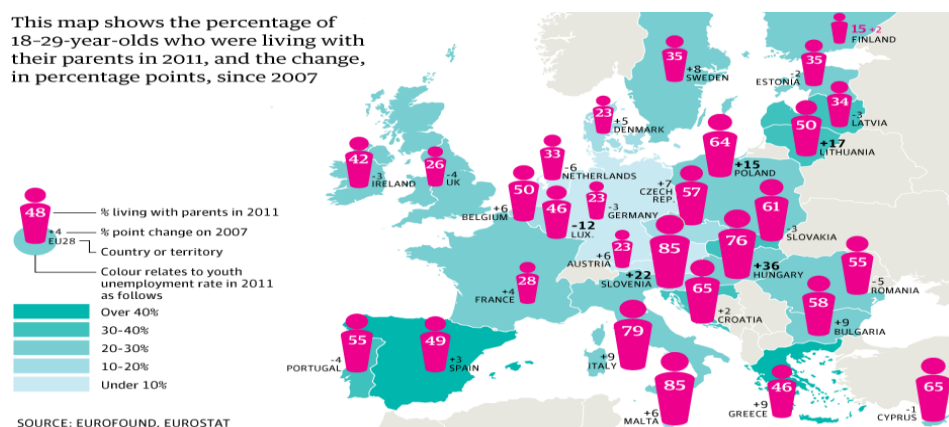
³⁸ В разных странах приняты разные определения бездомности. По мнению Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище, «бездомность является как серьезным случаем лишения доступа к жилью, так и крайней формой социальной изоляции, дискриминации и утраты достоинства».

³⁹ Следует отметить, что в Швеции понятие бездомности недавно было расширено.

США число бездомных в каждую отдельную ночь составляло 550 000 человек (United States Department of Housing and Urban Development, 2014). Как и в Европейском союзе, среди бездомных в США был зафиксирован рост числа молодежи и детей. Хотя во многих странах Северной Америки и Европы существуют приюты для бездомных, наблюдается укрепление тенденции к криминализации бездомных на региональном и городском уровнях⁴⁰. Оценить число бездомных в странах Центральной Азии, Восточной и Южной Европы довольно сложно по причине отсутствия надежных данных. В большинстве стран этих регионов статистика бездомности не ведется, поэтому по ним сложно представить даже оценочные данные.

Диаграмма 20

Доля молодых людей, проживающих вместе с родителями



Источник: Copyright Guardian, graphics by Paul Scruton.

Перевод диаграммы

This map shows the percentage of 18–29-year-olds who were living with their parents in 2011, and the change in percentage points, since 2007	На данной карте показана доля людей в возрасте 18-29 лет, живших с родителями в 2011 году, и изменение в процентных пунктах по сравнению с 2007 годом
% living with parents in 2011	Доля людей, живших с родителями в 2011 году
% point change on 2007	Изменение в процентных пунктах по сравнению с 2007 годом
EU28	ЕС28
Country or territory	Страна или территория
Colour relates to youth unemployment rate in 2011 as follows	Уровень безработицы среди молодежи в 2011 году показан цветом:
Over 40%	более 40%
30-40%	30-40%
20-30%	20-30%
10-20%	10-20%
Under 10%	менее 10%
SOURCE: EUROFOUND, EUROSTAT	ИСТОЧНИК: ЕВРОФАУНД, ЕВРОСТАТ
FINLAND	ФИНЛЯНДИЯ
SWEDEN	ШВЕЦИЯ
ESTONIA	ЭСТОНИЯ
DENMARK	ДАНИЯ
LATVIA	ЛАТВИЯ
LITHUANIA	ЛИТВА
POLAND	ПОЛЬША
IRELAND	ИРЛАНДИЯ
UK	СОЕДИНЕННОЕ КОРОЛЕВСТВО

40

«Города, регионы и даже некоторые страны Европы [и Северной Америки] используют систему уголовного правосудия, чтобы сделать людей, столкнувшихся с бездомностью, как можно менее заметными. На некоторые местные правительства влияет негативный настрой владельцев бизнеса, жителей и политиков, которым кажется, что бездомность ставит под угрозу безопасность и пригодность для жизни их городов. Такие настроения заставляют правительства вводить официальные и неофициальные меры и правоприменительные стратегии по «ограничению числа мест, где могут собираться лица, столкнувшиеся с бездомностью, и наказанию тех, кто совершает в публичных местах действия, необходимые для поддержания жизни или естественные для человека» (Fernández-Evangelista and Jones, 2013, p. 15).

NETHERLANDS	НИДЕРЛАНДЫ
BELGIUM	БЕЛЬГИЯ
LUX.	ЛЮКСЕМБУРГ
GERMANY	ГЕРМАНИЯ
CZECH REP.	ЧЕШСКАЯ РЕСП.
SLOVAKIA	СЛОВАКИЯ
AUSTRIA	АВСТРИЯ
SLOVENIA	СЛОВЕНИЯ
HUNGARY	ВЕНГРИЯ
ROMANIA	РУМЫНИЯ
FRANCE	ФРАНЦИЯ
CROATIA	ХОРВАТИЯ
BULGARIA	БОЛГАРИЯ
PORTUGAL	ПОРТУГАЛИЯ
SPAIN	ИСПАНИЯ
ITALY	ИТАЛИЯ
MALTA	МАЛЬТА
GREECE	ГРЕЦИЯ
CYPRUS	КИПР

Е. Проблемы в области доступности жилья

165. В период после проведения Хабитат-II в странах ЕЭК повысились цены на жилье. Этот рост не соответствовал изменению уровня дохода и сопровождался повышением цен на электричество и коммунальные услуги. Рост цен на жилье в течение первого десятилетия XXI века наряду с увеличением разрывов в размере дохода относятся к числу значимых факторов снижения доступности жилья. Списки очередников на получение социального жилья и оценочные данные о бездомных отражают далеко не весь объем потребностей в жилье. По данным исследования ЕЭК, более 100 млн. человек в странах Севера вынуждены нести чрезвычайно высокие расходы на жилье: на его оплату уходит не менее 40 процентов доходов домохозяйства⁴¹.

166. Непосильные жилищные расходы играют важнейшую роль. Они затрагивают все большую долю населения. В зависимости от используемого точного определения, «жилищные расходы», как правило, являются самой крупной статьёй домашних расходов⁴². Кроме того, как утверждают, все жилищные расходы (ипотека и аренда, а также электричество и коммунальные услуги) отличаются от других типов расходов домохозяйств, поскольку они являются крупными и поскольку штрафные санкции за неуплату или невыполнение платежных обязательств, хотя и не всегда налагаемые немедленно, зачастую носят жесткий характер (Stone, 2006, цитируется по JRF, 2013). Одной из важнейших тенденций начиная с 1996 года стало увеличение «бедности по причине жилищных расходов», которая включает бедность из-за расходов на электричество и топливо, жилищный фонд низкого качества с отсутствующим доступом к воде и санитарным условиям, а также отсутствие возможности приобретать самые базовые вещи, такие как одежда или продукты питания, после оплаты жилищных расходов.

167. В регионе ЕЭК не существует единого определения доступности жилья⁴³. Обычным показателем в этой области является доля доходов, которую домашние хозяйства тратят на жилье. В Европе и Северной Америке жилье считается доступным в тех случаях, когда семьям не нужно тратить более 30 процентов своего располагаемого дохода на доступ к достойному и надлежащему жилью. В этот доступ входят оплата ипотеки (для владельцев), аренды (для арендаторов) и может входить (хотя и не всегда) оплата коммунальных услуг.

168. По данным последнего обследования американских общин, в 2011 году 42,3 млн. домохозяйств (37 процентов) в Соединенных Штатах потратили на жилье более 30 процентов⁴⁴

⁴¹ Отмечается, что в определенных обстоятельствах члены домохозяйства могут принять решение потратить 40 процентов дохода на выбранное ими жилье, отличающееся определенным уровнем качества и находящееся в районе с определенным статусом. В контексте настоящего доклада такие случаи не рассматриваются.

⁴² При этом в понятии «жилищные расходы» не всегда учитываются «жилищные расходы в более широком смысле», такие как оплата счетов за электричество и коммунальные услуги, которые также могут являться значительной статьёй расходов (как показано в предыдущем разделе).

⁴³ Раздел взят из ЕЭК, 2015, стр. 46-49.

⁴⁴ По данным Бюро переписи населения Соединенных Штатов, обычный 30-процентный показатель дохода домохозяйства, которые оно может уделять оплате жилищных расходов до того момента, когда

своих доходов до налогообложения, в то время как 20,6 млн. потратили более 50 процентов⁴⁵. В Соединенных Штатах домохозяйства, тратящие на жилье более 50 процентов своего совокупного дохода, считаются несущими непосильные жилищные расходы⁴⁶. Кроме того, сообщалось, что 25,2 процента домашних хозяйств тратили на жилье свыше 30 процентов⁴⁷ своего располагаемого дохода⁴⁸.

169. В 2010 году 10,1 процента (около 50 млн.) европейских домашних хозяйств и 36,9 процента лиц с доходом ниже 60 процентов от медианного уровня дохода⁴⁹ тратили на жилье более 40 процентов своего располагаемого дохода⁵⁰. Вместо признаков оживления в Европе наблюдается рост проблемы непосильных жилищных расходов.

170. Стоимость коммунальных услуг и энергии вызывает все большую озабоченность у домашних хозяйств во всем регионе (ЕЭК, 2015 год). На протяжении последних десятилетий расходы на коммунальные услуги становятся для домохозяйств все более важной статьей расходов. Причиной этой тенденции служат три фактора: увеличение потребления энергии для бытовых нужд, рост цен на энергоносители и рост социального неравенства.

171. В новых государствах, присоединившихся к Европейскому союзу, странах Юго-Восточной Европы и Восточной Европы, а также Центральной Азии, проблема доступности жилья в основном связана с ростом стоимости коммунальных услуг (USAID, 2007, pp. ix-x). В странах ВЕРКЦА и Юго-Восточной Европы средние расходы на энергию и коммунальные услуги значительно возросли после начала переходного периода⁵¹. Если в 90-е годы на оплату счетов за коммунальные услуги приходилось 3 процента общих расходов домашних хозяйств, то в конце 2000-х годов этот показатель превысил 12 процентов и с тех пор продолжает расти. В исследовании, проведенном в 2007 году Агентством Соединенных Штатов по международному развитию, подчеркивается, что коэффициенты доступности коммунальных услуг были отчётливо выражены в Болгарии, Венгрии и Словакии, а также, в меньшей степени – в Польше, Республике Молдова и Сербии.

такое домохозяйство начинает считаться несущим непосильные жилищные расходы, возник в результате принятого в 1937 году Национального закона Соединенных Штатов о жилищном строительстве. В рамках этого закона была создана государственная жилищная программа, предназначенная для обслуживания таких «семей, относящихся к группе с самым низким уровнем дохода». Хотя существует множество стандартов оценки платежеспособности, ни одному из них не удалось стать такой частью лексикона государственной политики, как показателю доступности жилья, основанному на 30 процентах дохода (Schwartz and Wilson, 2006 год).

⁴⁵ Согласно данным Объединенного центра исследований рынка жилья Гарвардского университета, ОЦИЖ, 2013а, стр. 27.

⁴⁶ Там же.

⁴⁷ Канадская корпорация ипотечного строительства считает домохозяйство испытывающим «базовую потребность в жилье, если его жилье: не соответствует по крайней мере одному стандарту адекватности, доступности или приемлемости и если ему приходилось бы тратить 30 или более процентов своего общего дохода до уплаты налогов на среднюю арендную плату за альтернативное местное жилье, которое является приемлемым (отвечает всем трем жилищным стандартам)» (Канадская корпорация ипотечного строительства, 2011b).

⁴⁸ Canadian National Household Survey. Buchanan, 2013.

⁴⁹ Эквивалентный медианный доход домашнего хозяйства определяется как общая сумма его располагаемого дохода, поделенная на его «эквивалентный размер» с учетом размера и состава этого домашнего хозяйства, и начисляется за каждого члена семьи. Домашние хозяйства с доходом ниже 60 процентов эквивалентного медианного дохода (национального уровня) считаются находящимися на грани нищеты.

⁵⁰ Eurostat, 2014b, 2014c.

⁵¹ В государствах, присоединившихся к Европейскому союзу, странах Юго-Восточной Европы и Восточной Европы, а также Центральной Азии высокая процентная доля домовладения была достигнута без финансирования ипотеки, но за счет приватизации. В связи с высокими процентными ставками, а также ограниченностью доступа к ипотеке этот финансовый продукт используется относительно мало. Поэтому имеются сложности в применении оценок доступности жилья (правила о 30 процентах), которые основаны на предположении о том, что домохозяйства платят арендную плату или, что еще важнее, выплачивают ипотечный кредит в рамках своих жилищных расходов. На самом деле в этих странах основным источником проблемы доступности жилья служит увеличение расходов на коммунальные услуги (Hegedüs, 2009).

172. Беднейшие 10 процентов населения региона⁵² испытывают затруднения с оплатой электроэнергии и воды. Представляется, что особенно уязвимыми группами являются люди пожилого возраста и лица, получающие социальные пособия и льготы (Fankhauser and Terpić, 2005, p. 3). Расходы домашних хозяйств на электроэнергию составляют значительную долю их расходов, а если учитывать по-прежнему высокие ипотечные процентные ставки, то совокупная стоимость жилья вызывает серьезные вопросы о способности лиц, впервые покупающих жилье, позволить себе приобрести свой первый дом. Несмотря на ограниченный характер имеющихся данных, в ходе недавно проведенного анализа фактов явления топливной бедности было установлено, что более 52 млн. человек в Европейском союзе не могут адекватно обогревать свои дома, а более 41 млн. человек имеют задолженность по уплате своих счетов за коммунальные услуги (Bouzarovski, 2011). Для того, чтобы справляться с высокими коммунальными расходами, многие жильцы сокращают потребление, понижая температуру отопления, используя меньше горячей воды и сокращая расходы на продукты питания и здравоохранение (IUT, 2012). Эти меры ведут к энергетической бедности⁵³.

Таблица 2

Доля жилья, оснащенного ванными комнатами и системой отопления, с разбивкой по странам в государствах – членах ЕЭК

Страна	Год	Ванна/душ	Водопровод	Центральное отопление
<i>Западная Европа и Северная Америка</i>				
Австрия	2003 год	98,3	100,0	90,0
Бельгия	2001 год	96,0	100,0	73,0
Кипр	2001 год	99,0	нд	27,3
Дания	2005 год	95,0	100,0	98,2
Финляндия	2002 год	99,0	100,0	92,3
Франция	2002 год	98,0	92,0	91,0
Германия	2002 год	нд	100,0	90,8
Греция	2001 год	97,8	нд	62,0
Ирландия	2002 год	94,0	нд	89,0
Италия	2004 год	99,2	99,6	94,7
Люксембург	2001 год	94,2	98,0	92,3
Мальта	2000 год	100,0	92,9	3,3
Нидерланды	2002 год	100,0	нд	90,0
Португалия	2001 год	65,5	нд	3,8
Испания	1999 год	99,0	39,7	9,4
Швеция	2005 год	100,0	100,0	100,0
Соединенное Королевство	2001 год	99,0	100,0	94,0
Канада	2001 год	97,0	100,0	нд
Соединенные Штаты	2001 год	96,0	100,0	нд
<i>Центральная и Восточная Европа</i>				
Албания	2002 год	55,1	55,1	1,0
Босния и Герцеговина	2002 год	22,0	73,7	3,3
Болгария	2001 год	81,1	81,1	16,8
Хорватия	2001 год	92,8	93,7	3,6
Чехия	2001 год	95,5	95,1	81,7
Эстония	2002 год	67,1	нд	59,0

⁵² Термин «регион» означает 27 стран Балтики и Центральной Европы (новые государства - члены Европейского союза), Юго-Восточной Европы (три кандидата в Европейский союз и западно-балканские страны), а также Содружества независимых государств (EBRD, 2005, p. 2).

⁵³ «Энергетическая бедность» – ситуация, при которой люди не в состоянии сохранять тепло в своих домах из-за недостаточного дохода и (или) плохих жилищных условий (Pittini, 2012, p. 8).

Страна	Год	Ванна/душ	Водопровод	Центральное отопление
Венгрия	2001 год	87,2	88,0	52,9
Латвия	2003 год	67,3	75,2	65,2
Литва	2003 год	69,6	58,4	71,6
Бывшая югославская Республика Македония	2001 год	59,8	85,6	8,6
Польша	2002 год	87,0	83,0	77,8
Румыния	2001 год	53,0	53,0	25,9
Словакия	2001 год	92,8	90,5	74,3
Словения	2004 год	92,3	нд	79,1
Сербия	2001 год	85,0	89,4	21,2
<i>Содружество Независимых Государств</i>				
Армения	2002 год	86,0	98,0	81,0
Азербайджан	2000 год	нд	78,0	нд
Беларусь	2000 год	нд	100,0	нд
Грузия	2000 год	нд	78,0	нд
Казахстан	2000 год	нд	90,0	нд
Кыргызстан	2001 год	24,0	40,0	29,1
Республика Молдова	2002 год	30,9	36,5	30,8
Российская Федерация	2001 год	64,0	74,0	75,0
Таджикистан	2000 год	нд	60,0	нд
Туркменистан	1999 год	30,0	53,0	30,5
Украина	2000 год	нд	98,0	15,4
Узбекистан	1997 год	13,3	36,5	19,5

Источник: UN-Habitat, 2011 (pp. 23–24)

G. Распределение непосильного бремени жилищных расходов

173. Непосильное бремя жилищных расходов неравномерно распределено по уровням доходов и местонахождению. Оно оказывает куда большее влияние на лиц с низким и средним уровнем дохода, чем на тех, кто находится в более благоприятном положении. Нет ничего удивительного в том, что, согласно результатам анализа процентного соотношения уровня нищеты и общей численности населения Европейского союза, непосильное бремя жилищных расходов в несоразмерной степени затрагивает тех европейцев, которые находятся на грани нищеты, в результате чего возникает тенденция к появлению категории работающих бедняков, причем как в Европе, так и в Северной Америке.

174. Колебания цен на жилье между городами и регионами оказывают значительное воздействие на ту часть доходов домохозяйств, которая необходима для уплаты аренды или выплат ипотечного кредита. Эта тенденция приводит к концентрации нищеты (а также нищеты, вызываемой жилищными расходами) в крупнейших городах, а также к концентрации безработицы⁵⁴ и нищеты в районах пониженного спроса. На перегретых рынках даже те, кто имеет относительно высокий уровень доходов, не всегда могут позволить себе жилье, соразмерное числу членов семьи. Высокая арендная плата в глобальных и столичных городах ведет к тому, что полностью трудоустроенные люди вынуждены пользоваться квартирами совместно. В Париже более двух третей лиц, занимающихся поисками квартиры, полностью

⁵⁴ Безработица с трудом поддается определению, но часто исследуется через призму безработного и экономически неактивного населения. Безработное население – «это лица, которые не имеют работы, хотят работать, активно искали работу в течение последних четырех недель и готовы начать работать в течение следующих двух недель или которые не имеют работы, нашли работу и надеются приступить к работе в течение следующих двух недель». Экономически неактивное население – «это лица, которые не имеют работы, не занимались активными поисками работы в течение последних четырех недель и (или) не готовы приступить к работе в течение ближайших двух недель» (Публикация Hub 2009a; 2009b, из материалов Бюро национальной статистики Великобритании по адресу www.ons.gov.uk/.../worklessness.../worklessness-topic-profile-.pdf).

трудоустроены. В популярных районах даже те, кто имеет средний доход, могут находиться на грани бедности, поскольку цены на жилье непропорционально высоки по сравнению с местными доходами.

1. Жилье и здоровье

175. В городах лишь небольшая часть будущего жилого фонда является или будет вновь построенной. Восстановление и обновление существующего жилья могут влиять на условия жизни в городах и развитие в гораздо большей степени, чем строительство новых жилых районов. Неадекватные жилищные условия оказывают значительное воздействие на здоровье и являются причиной или приводят к росту распространенности многочисленных болезней и расстройств здоровья (таких, как заболевания дыхательных путей и сердечно-сосудистой системы, астма, инфекционные болезни, травмы, отравления и психические симптомы).

176. Здания потребляют около 32 процентов всей энергии, расходуемой в городских районах⁵⁵. Широкомасштабные кампании по обновлению городов осуществляются во многих странах ЕЭК с уделением особого внимания повышению энергоэффективности и восстановлению жилого фонда. Интеграция аспектов здравоохранения в такие проекты строительства и восстановления городов играет ключевую роль в максимальном использовании одновременных преимуществ, достигаемых благодаря реализации устойчивой жилищной политики и смягчению последствий изменения климата. В строительных нормах и требованиях в отношении размещения зданий необходимо лучше учитывать аспекты здравоохранения применительно как к строительству, так и содержанию зданий (WHO Regional Office for Europe, 2011; и WHO, 2011).

Вставка 8

Связанные со здоровьем проблемы: увековечение нищеты, обусловленной высокими расходами на жилье

«Качество существующего и будущего жилья является одним из важнейших вопросов... Оно оказывает непосредственное воздействие на здоровье и благополучие жителей – на компоненты, которые влияют на школьную успеваемость или результативность труда, среди прочего» (International Energy Agency, «Energy efficiency», документ доступен по адресу: <http://www.iea.org/aboutus/faqs/energyefficiency/>). Это означает, что высокие расходы на жилье могут не только приводить семьи к временной или постоянной нищете и отсутствию постоянного места жительства, но и вследствие воздействия на здоровье человека они способны продлевать порочный круг нищеты.

Выполненные ВОЗ оценки отдельных связанных с жильем рисков, обуславливающих воздействие на здоровье, по числу зарегистрированных смертей и/или числу людей, страдающих от последствий для здоровья (WHO, 2011), свидетельствуют о том, что проблемы со здоровьем, вызванные неудовлетворительными жилищными условиями, незащищенностью прав пользования и владения (в связи с неспособностью оплачивать арендную плату/ипотечный кредит) и снижением возможностей поддерживать тепло (чистую среду, вентилирование) в жилище, могут привести к возникновению целого ряда проблем со здоровьем, таких как хроническая астма у детей (из-за влажности воздуха и плесени внутри помещений); рак легких (в результате воздействия радона в жилых помещениях); нарушение когнитивного развития, неврологические, поведенческие расстройства и заболевания сердечно-сосудистой системы (из-за свинца в помещениях); отравление, связанное с воздействием монооксида углерода (неправильное использование газа и угля); и преждевременная смертность из-за плохих жилищных условий, возникающих в результате неспособности жильцов обеспечить отопление своих жилищ.

Инвестиции в техническое содержание и ремонт существующего жилья и установление норм для нового строительства играют ключевую роль в сокращении масштабов связанных со здоровьем проблем, обусловленных низким качеством жилья, равно как и в расширении доступа к приемлемому по ценам жилью за счет предоставления социального и доступного жилья.

2. Здоровье в контексте равенства городского населения

177. Городские районы характеризуются самыми высокими уровнями неравенства в отношении состояния окружающей среды, охраны здоровья и смертности: условия жизни в разных кварталах существенно отличаются.

178. В Европе наиболее значительное экологическое неравенство в городах связано с социально-экономическими факторами и нищетой. Оно проявляется в водоснабжении и санитарии, жилищных условиях (скученности, сырости, энергетическом и тепловом комфорте), дорожно-транспортном травматизме и состоянии городской среды (загрязнение воздуха, шум и

⁵⁵ International Energy Agency, «Energy Efficiency», доступно по адресу: <http://www.iea.org/aboutus/faqs/energyefficiency/>.

доступ к зеленым пространствам). В случае некоторых экологических рисков уязвимые и находящиеся в неблагоприятном положении группы могут подвергаться в четыре-пять раз более высокому уровню риска.

179. Необходимы инструменты городского планирования, обеспечивающие учет аспектов равенства и общинно-ориентированных подходов к решению проблем местных находящихся в неблагоприятном положении и уязвимых групп населения. Эффективные и действенные механизмы управления, направленные на обеспечение интеграции и транспарентности, дополнительно способствуют равномерному распределению городских рисков (WHO Regional Office for Europe, 2012; WHO/UN-Habitat, 2010; WHO, 2010).

180. В настоящее время одним из главных факторов, влияющих на равенство населения в городах, является доступ к транспорту и его воздействие на здоровье человека. В современной городской среде легковые автомобили, большегрузные транспортные средства и мотоциклы конкурируют в использовании городского пространства с общественным транспортом, пешеходами и велосипедистами в условиях удовлетворения растущего спроса на автомобильные перевозки. Такой стремительный рост автодорожного транспорта оказывает влияние на здоровье человека и окружающую среду вследствие образования автомобильных заторов, возникновения аварий, загрязнения воздушной среды и повышения уровня шума. Существует значительный потенциал в деле улучшения здоровья людей за счет внедрения более здоровых и устойчивых вариантов передвижения, таких как езда на велосипеде, ходьба пешком и общественный транспорт при одновременном снижении использования частных моторизованных транспортных средств. Это подтверждается, в частности, следующими данными:

- a) сорок три процента людей, погибающих в результате дорожно-транспортных происшествий в Европейском регионе ВОЗ, – это уязвимые участники дорожного движения (пешеходы, велосипедисты и пользователи моторизованных двух- или трехколесных транспортных средств);
- b) автомобильный транспорт является существенным источником загрязнения воздуха. Воздействие твердых частиц, основные источники которых – это транспортные средства, особенно в городских районах, согласно оценкам, является причиной потери в среднем девяти месяцев продолжительности жизни и 482 000 случаев преждевременной смерти в год в Европе;
- c) по оценкам, недостаточная физическая активность ассоциируется со смертью около 900 000 человек в год в Европейском регионе, где примерно 20-30 процентов взрослого населения имеет избыточный вес. Передвижение пешком и на велосипеде может способствовать интеграции физической активности в повседневную жизнь, и развитие соответствующей структуры городского транспорта позволяет сделать это возможным;
- d) вследствие воздействия транспортного шума в городах Европейского союза ежегодно теряется до 1,6 млн. лет здоровой жизни.

181. Благодаря учету проблем здравоохранения и транспорта в городском планировании могут быть достигнуты взаимные выгоды по всем аспектам – от сокращения заторов и выбросов и перехода к низкоуглеродной и более энергоэффективной экономике до повышения физической активности и, соответственно, обеспечения улучшения состояния здоровья для всех. Практические меры в сфере транспорта, которые имеют самое непосредственное отношение к проблеме здоровья, допускают вмешательство и применение в разрабатываемой политике и могут реализовываться в рамках межсекторального сотрудничества, включают:

- a) содействие охране здоровья путем улучшения инфраструктуры, обеспечивающей безопасность пешеходного и велосипедного движения в целях сокращения дорожно-транспортных происшествий, снижения уровня загрязнения воздуха, шума и устранения заторов;
- b) содействие устойчивому развитию посредством снижения уровня загрязнения воздуха и выбросов парниковых газов, возникающих при эксплуатации транспортных средств, с одновременным повышением энергоэффективности и переходом к низкоуглеродной экономике;
- c) сокращение неравенства посредством создания транспортной инфраструктуры, обеспечивающей охват всех слоев общества транспортным движением (социальная интеграция), а также благодаря уделению особого внимания группам повышенного риска,

включая детей и престарелых, в целях уменьшения неравенства в воздействии транспорта на здоровье.

182. Учет соображений охраны здоровья в сфере транспорта и городского планирования имеет ключевое значение для достижения максимальных совместных выгод от устойчивой транспортной политики, и внимание следует сосредоточить на сокращении потребностей в транспорте и расстояний посредством градостроительного проектирования, развития общественного транспорта и активного передвижения в городах, а также сокращении уровней загрязнения, создаваемого транспортными средствами (WHO, 2011; WHO Regional Office for Europe, 2014).

Н. Общественное пространство

183. Города региона – особенно исторические города на Балканах, в Европе, Северной Америке и Российской Федерации – известны своим компактным устройством центральной части и наличием городских площадей, улиц и садов, считающихся образцами градостроительства, таких как площади (piazze) в Италии, набережные в Северной Европе и парки и сады во многих городах. Эти пространства используются со времен средневековья для публичных собраний, устройства рынков и мест отдыха. Однако сегодня нагрузка на них увеличивается в связи с развитием процессов субурбанизации и старением населения.

184. Общественное пространство – это «все зоны, которые открыты и доступны для всех членов общества в принципе, но не обязательно на практике» (Orum and Neal, 2010, p. 1). Они являются важной частью «преимуществ городской жизни» (Saliez, 2015). Вместе с тем в условиях стремительной урбанизации и изменений в городской среде общественные места оказываются под воздействием многих факторов. В регионах с высоким уровнем урбанизации происходит сокращение свободных площадей, и это ставит под угрозу количество общественных пространств и качество жизни населения. В странах глобального Севера, однако, проблемы возникают главным образом в результате сокращения численности населения городов и его старения, а также таких явлений, как разрастание городов, приводящих к изменению роли и характера использования общественных пространств (UN-Habitat, 2013).

185. Общественное пространство необходимо для обеспечения процветания городов. Оно не только способствует повышению и поддержанию экономической продуктивности городских районов, но и содействует социальной сплоченности и интеграции и может быть выражением самобытности, и все это повышает качество жизни жителей города (Saliez, 2015).

186. По этим причинам в течение последних 20 лет наблюдается растущая тенденция к повышению качества общественных мест в городах. Ее необходимо рассматривать с эстетической, экологической, экономической и социальной точек зрения. В целом высококачественные общественные места считаются желательными, так как они, если хорошо спланированы, приносят пользу всем людям в городе. Таким образом, их предназначение является многоплановым, что делает город более чем просто агломерацией людей. Хорошее общественное пространство должно повышать эстетические качества города и в равной степени использоваться в интересах всех слоев населения, независимо от возраста, пола, благосостояния или культуры. Эти программы подчеркивают экономические конкурентные преимущества городов, которые стремятся использовать экономику знаний и цифровую революцию и привлекать работников сферы знаний, о которых говорится в главе III.

Вставка 9

Городские зеленые пространства и здоровье

Результаты последних эпидемиологических исследований свидетельствуют о том, что более широкое распространение и доступность городских зеленых зон связаны с различными выгодами для здоровья человека, такими как снижение стресса, повышение благополучия и улучшение настроения, сна, исходов беременности, сокращение числа сердечно-сосудистых заболеваний и снижение смертности.

Механизмы указанных выше позитивных последствий для здоровья включают также психологические эффекты от сохранения природной среды и повышения физической активности, а также улучшение экологических характеристик, таких как снижение уровня шума и загрязнения воздуха и сокращение эффекта городского теплового острова.

Обустройство различных видов зеленых пространств, включая посадку деревьев вдоль городских улиц, озеленение игровых площадок и дворов, а также создание городских парков, пригодных для физической активности, может обеспечить выгоды для здоровья и благополучия людей в различных подгруппах населения (например, детей, подростков и взрослых).

Сопоставимые и последовательные оценки наличия и доступности городских зеленых зон имеют исключительно важное значение для выработки политики, направленной на оптимизацию практики землепользования, обеспечение получения выгод для здоровья и сокращения неравенства различных слоев городского населения применительно к санитарному состоянию окружающей среды (WHO Regional Office for Europe, 2010, 2013; Annerstedt van den Bosch and others, 2015).

187. Организация Объединенных Наций включила общественное пространство в свою цель 11 в области устойчивого развития «Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов», в рамках которой поставлена задача к 2030 году «обеспечить всеобщий доступ к безопасным, доступным и открытым для всех зеленым зонам и общественным местам, особенно для женщин и детей, пожилых людей и инвалидов»⁵⁶. Показатель, предложенный для измерения выполнения этой задачи, однако, не предполагает рассмотрения качества общественных пространств, а предусматривает учет количества в виде средней доли застроенной городской территории (UN-Habitat, 2015a).

Вставка 10

Форум «Будущее общественных пространств»

Форум «Будущее общественных пространств» (<http://futureofplaces.com/>) при поддержке ООН-Хабитат пропагандирует роль общественных пространств и выступает за включение этой тематики в работу Конференции Хабитат-III. В ходе ряда семинаров на форуме было выделено восемь рекомендаций, предназначенных для директивных органов, в отношении идеального подхода к общественным пространствам:

- a) общественное пространство требует ориентированного на нужды и интересы людей подхода к планированию, с тем чтобы обеспечить его устойчивое развитие и использование;
- b) оно должно носить инклюзивный характер для всех, особенно для уязвимых групп населения, с тем чтобы стимулировать межпоколенческую, социальную и экономическую деятельность и в полной мере использовать выгоды его всеохватности;
- c) в нем необходимо уважать общечеловеческие и поведенческие модели использования;
- d) необходима общегородская сеть связанных между собой улиц и общественных пространств с упором не только на само пространство, но и на его форму, функции и взаимосвязанность;
- e) необходимо обеспечить экономическую эффективность общественного пространства посредством стимулирования мелкомасштабной местной экономики и налоговых поступлений;
- f) рынок в одиночку не может обеспечить наличие разнообразных общественных и частных открытых пространств. Необходимо обеспечить их сбалансированное сочетание, а также доступ к ним;
- g) общественное пространство и прилегающие к нему здания должны носить социально, экономически и экологически устойчивый характер;
- h) в целях обогащения самобытности общественного пространства необходимо, чтобы оно достаточно гибко реагировало на особенности местной географии, климата, культуры и наследия и обеспечивало возможности существования культурных и творческих

188. В отношении консолидированных и уменьшающихся в размерах городов в регионе основной стратегией в части общественного пространства является, с одной стороны, улучшение и расширение его охвата, а с другой стороны – его восстановление и перепрофилирование (Saliez, 2015). В «Глобальном пособии по вопросам организации общественного пространства», разработанном ООН-Хабитат, предлагается широкий спектр примеров и мероприятий, связывающих глобальные принципы организации общественного пространства и передовой опыт для городских органов власти, муниципалитетов и городских районов⁵⁷. Важно понимать, что общественное пространство является не статичной монолитной концепцией, а тесно связано с другими аспектами жизни и развития города: от вопросов окружающей среды и транспорта до проблем социальной жизни и экономики. В связи с этим его благоустройство необходимо осуществлять параллельно с иными инициативами с учетом взаимосвязей со всеми другими аспектами городских процессов, такими как транспортное сообщение и восстановление пришедших в упадок городских районов, предусматривая возможность коренных изменений в восприятии целых районов или даже крупных городов, как, например, произошло в случае создания Миллениум-парка в Чикаго (Американская ассоциация планирования, 2015 год).

189. Обратная тенденция, однако, заключается в приватизации объектов общественного пространства (Vasagar, 2012), причем некоторые страны ограничили доступ к прежним местам общественного пользования после их приобретения частными субъектами, занимающимися вопросами развития (Garrett, 2015). С учетом важной роли общественного пространства в жизни городов и в городской экономике, города, муниципалитеты, региональные и национальные органы власти должны следить за этой тенденцией и одновременно благоустраивать зеленые общественные пространства в целях полного использования их потенциала.

Вставка 11

Роль улиц

По сути, улицы являются артериями любой городской агломерации. Они связывают районы, предприятия и людей. Они дают жизнь городу и иногда даже определяют его развитие.

Вместе с тем на фоне меняющихся тенденций в области демографии, старения населения, размеров семьи и структуры городов в регионе ЕЭК роль улиц также постоянно изменяется (UN-Habitat, 2013). Разрастание городов подрывает то важное значение, которое имеют улицы для общественного имиджа города, поскольку они утрачивают свою роль в качестве городского пространства гораздо быстрее и в большей мере, чем в густонаселенных городских центрах (там же). Форум «Будущее общественных пространств» предполагает, что улицы станут «мультимодальными сетями социальных и экономических обменов, образующих городскую систему взаимосвязанных общественных пространств» («Будущее общественных пространств», 2015 год). Для реализации такой концепции необходимо признавать и рассматривать улицы в качестве «наиболее важного компонента структуры города» (Porta, 2014).

ООН-Хабитат отмечает нарастающую тенденцию в Европе, Северной Америке и Океании к сокращению количества автомобилей на улицах и созданию более благоприятных условий для велосипедистов и пешеходов (UN-Habitat, 2013). Прекрасным примером этого является Копенгаген, где только четверть лиц, ежедневно совершающих поездки на работу, пользуется автомобилем (Gehl, 2013, р. 64). За 50 лет и четыре последовательных этапа разработки городу удалось превратиться из пространства для транспорта в пространство для людей и в 2013 году стать одним из наиболее пригодных для жизни городов в мире (там же, стр. 71). Впечатляющие успехи в этом же направлении можно наблюдать в городах более известных широким распространением индивидуального транспорта: Москва (там же, стр. 44 и далее) и Нью-Йорк (там же, стр. 38 и далее).

Перепланировка городских улиц затрагивает целый ряд вопросов, таких как роль и использование общественных пространств, улучшение инфраструктуры, стимулирование экономики, охрана окружающей среды и выбросы парниковых газов. Приведенные здесь примеры являются перспективными и призваны продемонстрировать пересмотр роли улиц в сторону более ориентированного на человека подхода, за счет которого в конечном итоге повышается качество жизни в городах. Мы надеемся, что такие примеры получат более широкое распространение, поскольку «без обеспечения эффективности улиц невозможно обеспечить эффективность города» (Porta, 2014).

⁵⁷

См. «Глобальное пособие по вопросам организации общественного пространства», доступно по адресу: <http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2015/10/Global%20Public%20Space%20Toolkit.pdf>.

I. Заключение

190. В настоящей главе приводится сводный обзор основных факторов, влияющих на равенство в городе в настоящее время, в том числе ценовая приемлемость и доступность жилья, общественное пространство, транспорт, а также их последствия для здоровья.

191. В ней подчеркивается важность устранения основных недостатков рынка жилья после финансового кризиса 2008-2011 годов. В ней демонстрируется, что недостаточная ценовая доступность представляет собой ключевую проблему в части доступа к достойному, здоровому и достаточному жилищу. В случае наличия высококачественного и недорогого жилья разрывается, по крайней мере частично, взаимосвязь между плохими жилищными условиями и нищетой. В то же время за последние два десятилетия число единиц социального жилья в западных странах региона ЕЭК сократилось в результате приватизации, сокращения его предоставления и сноса. В восточных странах объем государственного жилья также значительно сократился в результате приватизации. Отсутствие доступа к достаточному и приемлемому по цене жилью наносит вред городским районам, экономике и будущим перспективам, а также препятствует достижению целей в области устойчивого развития, установленных Организацией Объединенных Наций⁵⁸.

192. Решение этих проблем требует применения новых подходов к жилью. Фрагментация национальных рынков подчеркивает важность совместной работы городов и регионов в будущей разработке жилищной политики, учитывающей местные особенности.

193. Диапазон групп населения, нуждающихся в жилье, свидетельствует о диверсификации жилищных нужд, важности реагирования на новые демографические тенденции и необходимости внесения поправок в жилищную политику (ЕЭК, 2015 год).

194. Государства региона ЕЭК сталкиваются с проблемами при возобновлении прежней жилищной политики, существовавшей до финансового кризиса начала XXI века, на основе более новаторских решений, в которых необходимо учитывать новые и разнообразные потребности. Этот доклад призван оказать поддержку этим усилиям путем акцентирования внимания на важности жилья и его связи с прилегающей городской застройкой, в том числе в части здравоохранения и общественных пространств.

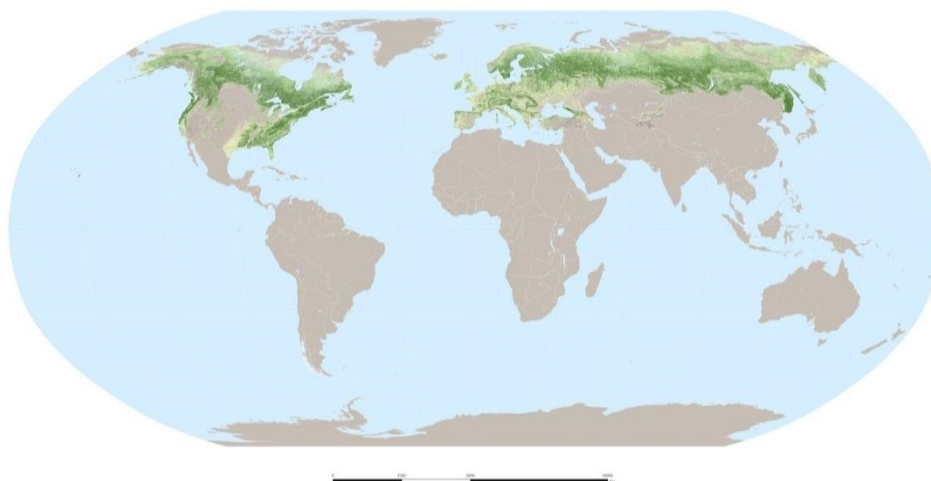
V. Окружающая среда и экологические риски

A. Экологический контекст

195. Регион ЕЭК охватывает почти все Северное полушарие. Он располагается между тропиком Рака и полярным кругом, и его географические особенности весьма разнообразны: от вечной мерзлоты и тайги на Крайнем Севере до пустынь и Средиземноморского бассейна на юге. Две трети самых больших озер мира (23 из 35) и половина крупнейших рек (27 из 54) находятся в этом регионе. Крупные речные системы Миссисипи-Миссури, Рейн-Дунай и Волга-Дон, а также Великие озера Соединенных Штатов Америки и Канады – все питают важные группы городов. Такое огромное количество пресной воды оказывает значительное влияние не только на жизнеспособность этих городов, но и на экологические проблемы, с которыми они сталкиваются.

⁵⁸ К основным справочным источникам, использованным в настоящей главе, относятся: ЕЭК ООН, 2015 год; Европейский центр по проблеме бездомных, 2014 год; Европейская комиссия, 2015 год; Fernández Evangelista and Jones, 2013; JRF, 2013; Европейская федерация жилищного строительства, 2015 год; Министерство жилищного строительства и городского развития Соединенных Штатов Америки, 2014 год; One-Europe, 2014; ОЭСР, 2013 и 2015 годы; ДЭСВ ООН, 2014 год; ЕЭК, 2009 год; ЕЭК, 2015а; Женевская хартия Организации Объединенных Наций об устойчивом жилищном хозяйстве (E/ECE/1478/Rev.1); ООН-Хабитат, 2011 и 2013а.

Диаграмма 21

Карта лесов в регионе ЕЭК**В. Экологически разнообразные субрегионы**

196. Страны региона в той или иной степени сталкиваются со множеством экологических проблем, а изменение климата является наиболее распространенной из них. Регион по-прежнему является одним из главных источников выбросов парниковых газов на душу населения в мире, и на его долю приходится весьма значительная доля глобальных выбросов. Традиционно для общественного мнения очень важны охрана окружающей среды и повышение качества жизни в городах. Несмотря на то, что уровень поддержки этого мнения различается в рамках региона, на уровне городов предпринимаются многочисленные инициативы по сохранению городской окружающей среды и смягчению последствий изменения климата. Благодаря реализации экологической и климатической политики в последние 20 лет были получены существенные выгоды, в том числе снизились выбросы парниковых газов в результате использования ископаемых видов топлива и значительно сократилось загрязнение воды и воздуха. Реки и морские береговые полосы в городах были расчищены, а берега рек восстановлены. Было расширено использование немоторизованного транспорта, например, путем внедрения программ аренды общественных велосипедов, а во многих странах был усовершенствован общественный транспорт⁵⁹.

197. Прирост городов за счет прилегающей территории и разрастание городов усиливают нагрузку на окружающую среду и здоровье человека. Сохраняется обеспокоенность в связи с загрязнением воздуха и шумовым загрязнением, а также утратой биоразнообразия, деградацией почвы и заилением почв⁶⁰. Вследствие роста объемов перевозок возрастает вредоносный уровень загрязнения воздуха и шума, а также увеличиваются выбросы парниковых газов, обусловленных транспортным сектором (Европейское агентство по окружающей среде, 2015 год; доклад по субрегиону Юго-Восточной Европы; доклад по субрегиону Соединенных Штатов Америки; доклад по субрегиону Восточной Европы, России, Кавказа и Центральной Азии). В некоторых районах растущей проблемой является загрязнение воды вследствие ухудшения состояния систем водоснабжения и очистки сточных вод, а также снижения возможностей вторичного использования (там же).

198. В регионе был зарегистрирован рост числа экстремальных погодных явлений. Помимо наводнений и периодов аномальной жары, к ним относятся засухи, иногда приводящие к лесным пожарам, во всех южных частях региона. К числу других характерных рисков бедствий, которые регистрируются на западном побережье Соединенных Штатов Америки, в Южной Европе и на Кавказе, относятся землетрясения и оползни. Соединенные Штаты Америки также страдают от ураганов и торнадо, а иногда и буранов и извержений вулканов⁶¹.

⁵⁹ Доклад по субрегиону Соединенных Штатов Америки.

⁶⁰ Изоляция почвы с помощью бетона или асфальта, не обладающих проницаемостью, снижает влагопоглощение и увеличивает объем стоков. Это может повысить риск наводнений и усилить эффект локального перегрева.

⁶¹ Глобальная карта сейсмической опасности, доступно по адресу: <http://gmo.gfz-potsdam.de/>; и Глобальный аналитический доклад о мерах по уменьшению опасности бедствий 2015 года по вопросам выпадения вулканического пепла и его опасности, доступно по адресу:

199. Крайне малая доля населения в этом регионе не имеет подключения к электросети. Тем не менее, подача экологически чистой и эффективной электроэнергии является одной из основных проблем наряду с вопросами справедливости с точки зрения ценовой доступности и безопасности в плане бесперебойной подачи. Страны – члены ЕЭК имеют все возможности для изучения энергетических систем будущего и перехода с ископаемых видов топлива на новые и экологически чистые технологии.

200. Пока что природоохранных мер политики и повышения эффективности за счет использования новых технологий оказалось недостаточно для обеспечения желаемого системного перехода к «зеленой» экономике (European Environment Agency, 2015). В ряде стран шаги в области охраны окружающей среды были закреплены законодательно, но не были в полной мере реализованы на практике на местах. Это особенно касается стран, переживающих активную фазу переходного процесса в экономике, в которых природоохранная политика и ее осуществление являются лишь двумя проблемами из всего спектра. Тем не менее, во многих местах был достигнут значительный прогресс, хотя нынешний образ жизни, связанный с потреблением и ожиданием обогащения за счет роста, наносит ущерб окружающей среде (доклад по субрегиону ВЕРКЦА).

Вставка 12

Инвестирование/содействие «зеленому» росту/«зеленой» инфраструктуре – «Банк зеленых инвестиций» Соединенного Королевства

По оценкам Соединенного Королевства, для сокращения выбросов углерода к 2050 году и увеличения производства электроэнергии за счет возобновляемых источников к 2020 году в ближайшие двадцать лет потребуется вложить от 200 млрд. до 1 трлн. фунтов стерлингов (www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmenvaud/505/505.pdf). Поскольку традиционные источники позволят привлечь лишь часть этих средств, для ликвидации ожидаемой нехватки финансирования потребуется принять меры на государственном уровне для стимулирования перехода к «зеленой» экономике.

В результате был создан «первый в мире инвестиционный банк, задачей которого стала экологизация экономики» (www.gov.uk/government/organisations/uk-green-investment-bank). Пользуясь финансовой поддержкой правительства Соединенного Королевства в размере 3,8 млрд. фунтов стерлингов, «Банк зеленых инвестиций» финансирует и стимулирует инвестиции в «инновационные экологически безопасные области» (там же), для которых не удастся мобилизовать средства из частных источников. В числе других инициатив он также содействует созданию «умных» и «зеленых» городов на основе плана из 10 пунктов, финансируя проекты в таких областях, как централизованное отопление и децентрализованные возобновляемые источники электроэнергии; получение электроэнергии из отходов; низкоуглеродный парк общественного транспорта; инфраструктура для электромобилей; энергосберегающее уличное освещение; переоборудование зданий для обеспечения энергоэффективности; и инфраструктура данных и связи (United Kingdom Green Investment Bank, 2015). В 2014/2015 финансовом году он обеспечил финансирование 22 новых проектов на общую сумму капитальных вложений в размере 723 млн. фунтов стерлингов (www.greeninvestmentbank.com/media/44799/gib_annual_report_2015_aw_web.pdf, p.14), став наиболее активным инвестором Соединенного Королевства в области «зеленой» экономики и получив прибыль в течение второго года его работы (там же).

«Банк зеленых инвестиций» является интересным примером новой парадигмы управления, согласно которой административные действия правительства сочетаются с подходом «снизу вверх», основанным на инициативе общин, что позволяет воспользоваться преимуществами, связанными с рассредоточением новых инициатив в городах и регионах. Это пример того, каким образом целенаправленные действия правительства могут направлять и поддерживать участников экономической деятельности в процессе перехода к более экологичной экономике.

Следующим важным этапом для Банка станет его приватизация, которая проводится в настоящее время. Она даст ему большую свободу и позволит брать и давать займы на рынках частного капитала (<http://www.theguardian.com/environment/2015/oct/15/green-investment-bank-will-be-taken-out-of-ministerial-control>).

201. Прогнозируемые последствия изменения климата в городах региона в основном связаны с экстремальными погодными явлениями, поскольку ожидается нарастание частоты и интенсивности периодов сильной жары и наводнений. Их последствия для городов особенно сильно проявляются в городских районах из-за герметизации поверхности почвы и поверхностей, отражающих тепло. В ряде случаев в островах городского тепла температура

<http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2015/en/bgdocs/risk-section/GVMc.%20Global%20Volcanic%20Hazards%20and%20Risk%20Technical%20background%20paper%20on%20volcanic%20ash%20fall%20hazard%20and%20risk.pdf>.

повышается на 15°C по сравнению с окружающими районами (Armour, 2016). В регионах, в которых наблюдается старение населения, к этому вопросу необходимо отнестись со всей серьезностью. Герметизация поверхности почвы также повышает риск наводнений, поскольку снижает водопоглощающую способность почвы.

С. Изменение климата

202. В городах по всему региону ощущаются последствия изменения климата. На территории европейского региона средняя температура повысилась на 1,4°C по сравнению с доиндустриальным уровнем (European Environment Agency, 2010). В Северной Америке аналогичный показатель составляет от 0,7 до 1,1°C с 1895 года (Melillo and others, 2014). Эти изменения температуры влекут за собой различные последствия для городов, включая увеличение количества опасных и экстремальных погодных явлений, таких как наводнения и загрязнение воздуха, в частности в результате пожаров (Калифорния) и контролируемого сжигания сельскохозяйственных земель (Московская область). Повышение уровня моря негативно скажется на прибрежных городах во многих странах (Field and others, 2007), а в засушливых районах присутствует риск засухи и опустынивания. Особый случай представляют собой города и городские агломерации на Крайнем Севере, так как тающие породы вечной мерзлоты создают все новые проблемы для обеспечения работоспособности инфраструктуры и производства, а также увеличивают риск оползней и селей.

Вставка 13

Адаптация к изменению климата/смягчение его последствий и здоровье

Последствия изменения климата для здоровья человека в основном проявляются в городах, но не только там. Изменение климата негативно влияет на здоровье из-за более интенсивных и частых экстремальных погодных явлений, таких как сильная жара и наводнения, а также из-за изменения воды, воздуха и качества и количества продуктов питания, экосистем, сельского хозяйства, источников средств к существованию и инфраструктуры. Эти последствия распределяются неравномерно. Особенно уязвимыми являются густонаселенные города и городские районы с населением старшей возрастной категории.

Для защиты здоровья от изменения климата необходимо принять меры по адаптации в области здравоохранения. К ним относятся раннее предупреждение об экстремальных погодных условиях и планы действий в таких ситуациях (например, в случае жары и наводнений), а также мониторинг, эпиднадзор и борьба с инфекционными болезнями и укрепление системы здравоохранения. Эти меры могут быть включены в городское планирование.

Положительный эффект для здоровья человека оказывают политика и мероприятия по сокращению выбросов парниковых газов во многих секторах (транспорт, отходы, сельское хозяйство, питание и медико-санитарное обслуживание). Это особенно актуально в городах, так как они представляют собой движущую силу инноваций (WHO Regional Office for Europe (2010a and 2015)).

203. Сегодня основными источниками загрязнения воздуха и выбросов парниковых газов во многих городах региона являются транспортные средства и перевозки (проект национального доклада о развитии населенных пунктов Российской Федерации для Хабитат-III (2015); Regional Environmental Center, 2006; European Environment Agency; 2015). Хотя европейские города добились значительного прогресса с точки зрения защиты окружающей среды и сокращения выбросов углекислого газа, их коллективные усилия еще не позволили достичь заявленных Европой целевых показателей в плане смягчения последствий изменения климата. Еще одним важным источником выбросов парниковых газов является производство электроэнергии, причем не только в Соединенных Штатах Америки, которая занимает первую строчку по объему выбросов углерода (European Environment Agency, 2014), но и на постсоветском пространстве, а также в некоторых частях Юго-Восточной Европы, где трудности нередко связаны с применением устаревших технологий и методов производства (UNDP, 2007).

Вставка 14

Регион – один из главных игроков международной климатической и энергетической политики

В ходе решения проблем, вызванных преобразованиями в период после отказа от углеродов, большой интерес теперь вызывает роль городов. Во многих странах-членах города уже возглавили переход к «зеленой» экономике и развитию, предусматривающему низкий уровень выбросов углеродов. Благодаря своим компактным размерам и высокой плотности населения городские районы являются естественными экспериментальными площадками для обеспечения ресурсоэффективного и экологически безопасного экономического роста.

Те города и регионы, которые со всей серьезностью отнеслись к мерам по борьбе с изменением климата,

поставили себе задачи по увеличению доли возобновляемых источников в энергоснабжении. К таким источникам, не допускающим прямых выбросов парниковых газов, относятся гидроэнергия, ветровая энергия, фотоэлектрическая солнечная энергия, тепловая солнечная энергия, геотермальная энергия, энергия приливов и волн (хотя строительство энергоустановок влечет за собой косвенные выбросы).

Применительно к климатической нейтральности одной из приоритетных областей конечного использования электроэнергии является строительный сектор. Во многих странах уже выдвигаются требования о строительстве зданий с низким энергопотреблением в качестве норм эксплуатационных показателей для всех новых объектов. К одним из популярных нововведений в области жилищного строительства относятся так называемые «энергопассивные дома».

Первоначально стандарты строительства пассивных домов были установлены в 1988 году. Первый такой дом был построен в Дармштадте, Германия, в 1990 году. Строительство энергопассивных домов в основном предназначено для более холодных климатических условий в Европе, где эта технология сокращает энергопотребление на цели теплоснабжения на 90 процентов по сравнению с обычным жильем и на 60 процентов по сравнению со стандартами для зданий с низким энергопотреблением. Такие дома даже могут функционировать без подключения к энергосети и обеспечивают более низкие эксплуатационные расходы по сравнению с обычными домами. В Австрии, Германии, скандинавских странах и Швейцарии такие здания завоевали популярность уже несколько лет назад (ЕСЕ, 2012).

Вставка 15

Решения при изменении климата

ЕЭК предлагает решения для борьбы с изменением климата

Разработанный ЕЭК инструмент ForFITS («В интересах будущих систем внутреннего транспорта») Организации Объединенных Наций позволяет сравнивать влияние различных мер политики в области транспорта на будущие выбросы CO₂ с целью укрепления процесса принятия обоснованных решений.

Сектор внутренних перевозок является одним из основных источников выбросов парниковых газов на планете. Всемирный форум ЕЭК для согласования правил в области транспортных средств стимулирует принятие стандартов, направленных на повышение энергоэффективности транспортных средств и, следовательно, снижение уровня выбросов.

Посредством своей Общеввропейской программы по транспорту, охране здоровья и окружающей среде, известной как ОПТОСОЗ, ЕЭК поощряет экологически устойчивый городской транспорт, включая применение немоторизованных средств для передвижения, например на велосипеде или пешком. В рамках своей работы в области интеллектуальных транспортных систем ЕЭК надеется ускорить переход к экологически чистым видам транспорта и сократить выбросы путем недопущения дорожных заторов и налаживания транспортных потоков.

Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенция по воде) помогает странам, имеющим общие речные бассейны, совместно адаптироваться к изменению климата, что делает их более устойчивыми перед лицом стихийных бедствий и нехватки воды. Между более чем 30 бассейнами, покрывающими более 20 процентов поверхности земной суши, свободной от льда, уже ведется обмен опытом по вопросам адаптации в сети Конвенции.

Выбросы парниковых газов и некоторые основные загрязнители воздуха происходят из одних и тех же источников. Таким образом, снижая загрязнение воздуха, ЕЭК также обеспечивает сопутствующие климатические выгоды, что укрепляет глобальные усилия по смягчению последствий изменения климата. За период после 1990 года Стороны Конвенции ЕЭК о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния, в которой установлены целевые показатели выбросов, совместно добились сокращения на территории Европы выбросов определенных веществ на 40-70 процентов.

В ЕЭК размещается Орхусская конвенция, чей Протокол о регистрах выбросов и переноса загрязнителей (РВПЗ) повышает прозрачность в отношении выбросов загрязняющих веществ в общинах.

204. Предоставление доступа к информации для всех заинтересованных сторон, в том числе информации, получаемой от виновников загрязнения, является ключевым условием рационального использования ресурсов окружающей среды и химических веществ, а также решения проблемы смягчения последствий изменения климата и адаптации к нему. Орхусская конвенция и ее Протокол о РВПЗ обеспечивают эффективные механизмы повышения прозрачности в отношении экологической информации, включая источники выбросов загрязнителей в общинах. Как следствие, города начали прибегать к дипломатическим способам решения климатических и экологических вопросов, о чем свидетельствует их активное участие в таких инициативах и сетях, как «Энергетика в городах»⁶², «Местные органы

⁶² Дополнительная информация об инициативе «Энергетика в городах» доступна по адресу <http://www.energy-cities.eu/>.

власти за устойчивое развитие» (МСМЭИ) – Европа⁶³, Европейская премия «Зеленый капитал»⁶⁴, «Договор мэров» Организации Объединенных Наций⁶⁵ и «Соглашение мэров» для стран Европейского союза⁶⁶. Такая деятельность отмечается даже в тех странах, где вопросы изменения климата занимают не столь важное место в общественных обсуждениях, а большинство населения относится к ним неоднозначно.

205. Инициативы по борьбе с изменением климата принимают различные формы. В настоящее время Соединенные Штаты стремятся обеспечить сокращение загрязнения атмосферы углекислым газом за счет повышения стандартов экономии топлива для производимых автомобилей (National Highway Traffic Safety Administration, 2012). Энергоэффективность в жилищном секторе является одним из ключевых предметов для рассмотрения примерно для 190 местных организаций, принявших на себя обязательства повысить экономию электроэнергии (O. Golubchikov and A. Badyina; UN-Habitat, 2015; доклад по субрегиону ВЕРКЦА). Аналогичные усилия предпринимаются в странах Восточной Европы и Центральной Азии, а также в Российской Федерации, где холодные континентальные зимы обуславливают необходимость в длительном отопительном сезоне и надлежащей теплоизоляции зданий и инфраструктуре (доклад по субрегиону ВЕРКЦА). С учетом относительно низкой энергоэффективности в некоторых странах были созданы специальные национальные программы и финансирующие учреждения для повсеместного распространения энергосберегающих моделей (Беларусь и Российская Федерация). Другие страны проводят экспериментальные программы и начальные оценки (Армения, Казахстан и Узбекистан) (CER, 2014). Однако в целом масштабы строительства в этих странах новых энергоэффективных зданий невелики, так же как и в Юго-Восточной Европе, где энергоэффективность считается главным фактором сокращения энергопотребления, выбросов парниковых газов и загрязнения воздуха (UNDP, 2007).

206. Некоторые тенденции в этом регионе, в частности разрастание городов, ослабляют широкомасштабные усилия по смягчению последствий изменения климата из-за увеличения времени поездок, а также преобладания отдельно стоящих жилых домов и домов, рассчитанных на две семьи, которые отличаются более высокими потребностями в электроэнергии. Разрастание городов напрямую способствует росту выбросов парниковых газов (European Environment Agency, 2015a).

D. Воздух, электроэнергия и почва

207. Аспект загрязнения воздуха в городских районах тесно переплетается с проблемой изменения климата. Только в 40 европейских странах в 2011 году твердые частицы стали причиной 458 000 случаев преждевременной смерти (European Environment Agency, 2015b)⁶⁷. Несмотря на определенный прогресс, достигнутый в деле борьбы с этой проблемой, небезопасные уровни концентрации по-прежнему наносят вред миллионам людей (там же). По оценкам Агентства по охране окружающей среды, в 2030 году выгоды для климата и здоровья в Соединенных Штатах Америки могут составить от 48,6 до 82,1 млрд. долл. США. Их предполагается достичь с помощью плана по сокращению в секторе электроэнергетики к 2030 году выбросов двуокиси углерода (CO₂) до 30 процентов по сравнению с уровнями 2005 года, что также обеспечит важные сопутствующие выгоды в плане сокращения выбросов загрязнителей воздуха (United States Environmental Protection Agency, 2014).

208. Производство электроэнергии является одним из основных факторов загрязнения воздуха в странах ВЕРКЦА, которые до сих пор преодолевают последствия прежнего промышленного строя. Эта проблема стоит перед многими городами, однако нередко им не удается решить ее или уделить этому вопросу достаточно внимания. Например, многие города, экономика которых опирается на тяжелую промышленность, испытывают недостаток инвестиций в улучшение технического потенциала предприятий, загрязняющих окружающую

⁶³ Дополнительная информация о МСМЭИ доступна по адресу: <http://www.iclei-europe.org/>.

⁶⁴ Дополнительная информация о европейской инициативе «Зеленый капитал» доступна по адресу: http://ec.europa.eu/environment/europeangreencapital/index_en.htm.

⁶⁵ Дополнительная информация о «Договоре мэров» доступна по адресу: <http://www.compactofmayors.org/>.

⁶⁶ Дополнительная информация о «Соглашении мэров» доступна по адресу: <http://www.covenantofmayors.eu/>.

⁶⁷ Более свежая и полная информация имеется в документе: «WHO. Burden of disease from Ambient Air Pollution for 2012: Summary of results» по адресу: www.who.int/phe/health_topics/outdoorair/databases/AAP_BoD_results_March2014.pdf; или см. пункт 9 документа ECE/CEP/2015/L.3, который доступен по адресу: <http://www.unece.org/index.php?id=38470#/>.

среду. Страны Юго-Восточной Европы в значительной мере полагаются на уголь и, для целей отопления, на древесину. Таким образом, на сектор энергетики приходится наибольшая доля выбросов в этом регионе и он является самым крупным источником загрязнения (UNDP, 2007). В рамках инициатив по борьбе с загрязнением воздуха в этом регионе требуется рассматривать те же вопросы, что и при принятии усилий по смягчению последствий изменения климата: это транспорт и производство электроэнергии⁶⁸.

209. С 2009 года Агентство по охране окружающей среды Соединенных Штатов ведет работу над нормами выбросов для легковых и грузовых автомобилей (United States Environmental Protection Agency, 2013). По прогнозам, эти нормы позволят сэкономить около 4 млрд. баррелей нефти и уменьшить выбросы парниковых газов на объем, эквивалентный приблизительно 2 млрд. метрических тонн, что обеспечит чистые выгоды в размере до 398 млрд. долл. США (United States Environmental Protection Agency, 2012). Европейский союз также ужесточает нормы выбросов для транспортных средств и увеличивает долю возобновляемых источников энергии (с 12,6 процента в 2003 году до 23,2 процента в 2013 году), в то время как потребление электроэнергии домашними хозяйствами в целом продолжает расти (на 5,1 процента в период с 2003 по 2013 годы) (Eurostat, 2015). Вместе с тем, в обоих регионах недавно сложилась скандальная ситуация в автомобильной промышленности в связи с предположением о подмене информации о выбросах в отношении значительной части парка автомобилей, которые выделяли в 30 раз больше определенных загрязнителей, чем это допускается официальными нормами. Большинство постсоветских стран уделяет первоочередное внимание повышению энергоэффективности путем модернизации жилого фонда и предприятий в целях сокращения затрат на энергоносители (которые во многих случаях импортируются) и снижения выбросов парниковых газов и загрязнения воздуха (доклады по субрегионам ВЕРКЦА и Юго-Восточной Европы).

Вставка 16

Загрязнение воздуха, шум и здоровье

Качество воздуха является крупнейшей причиной бремени заболеваний, вызванных экологическими факторами. В 2012 году, по оценкам, почти 600 000 случаев преждевременной смерти в регионе ЕЭК были связаны с загрязнением атмосферного воздуха. Большинство из них произошли из-за воздействия твердых частиц (ТЧ). Даже при сравнительно низких концентрациях загрязнение воздуха влечет за собой риск для здоровья человека, и ввиду большого количества людей, подвергающихся его воздействию, оно становится причиной высокой заболеваемости и смертности во всех странах.

В целом за последние несколько лет средний уровень воздействия ТЧ10 и ТЧ2,5 в расчете на душу населения во всех городах региона, по которым имеются данные, изменился незначительно. В тех европейских городах, где ведется мониторинг ТЧ, до 94 процентов населения ежегодно подвергаются воздействию, уровень которого превышает величины, приведенные в Руководящих принципах ВОЗ по качеству воздуха, для ТЧ10 (20 мкг/м³) и ТЧ2,5 (10 мкг/м³) соответственно (среднегодовые значения (WHO, 2006)). Это порождает серьезную опасность для здоровья.

В некоторых районах – например в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии – необходимо повысить уровень мониторинга для получения количественной оценки воздействия загрязнения воздуха на здоровье человека (www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0018/276102/Improving-environment-health-europe-en.pdf?ua=1; www.who.int/phe/health_topics/outdoorair/databases/en/).

Все большую озабоченность широкой общественности и директивных органов в Европе вызывают последствия для здоровья, связанные с шумовым загрязнением окружающей среды.

Оценка бремени болезней, проведенная Европейским региональным бюро ВОЗ и Объединенным научно-исследовательским центром Европейской комиссии в 2011 году, свидетельствует о том, что в западной части Европы ежегодно утрачивается как минимум 1 миллион лет здоровой жизни в результате шума от движения автотранспорта. Основное бремя шумового загрязнения окружающей среды представляют собой нарушения сна и сопутствующие раздражающие факторы, которые в основном связаны с шумом от дорожного движения. Ввиду отсутствия данных о воздействии в Юго-Восточной Европе и Новых независимых государствах, не представлялось возможным дать оценку бремени болезней для всего Европейского региона ВОЗ в целом (http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/136466/e94888.pdf?ua=1; еще одна полезная ссылка (даже при том, что это не данные ВОЗ): <http://www.eea.europa.eu/publications/noise-in-europe-2014>).

210. По всему региону ЕЭК весьма важными являются вопросы утраты и деградации почв, и «темпы утраты почв по причине застройки земельных участков и создания инфраструктуры превышают темпы потерь из-за эрозии почвы» (European Environment Agency, 1999,

⁶⁸ Кроме того, в этом документе также стоило бы упомянуть вопрос мониторинга загрязнения воздуха в городах. См., например, пункты 13-17 документа ECE/CEP/2015/L.3.

пр. 183-202, в частности р. 187). Основными причинами деградации почв являются урбанизация, развитие инфраструктуры и эрозия (там же, стр. 183-202). Герметизация поверхности почвы в основном обусловлена строительством дорог и зданий на бывших некультивируемых или сельскохозяйственных землях в связи с процессами разрастания городов (European Environment Agency, 2015a). В настоящее время в Европейском союзе плотность населения пригородных районов вдвое меньше, чем в густонаселенных городских районах, при одинаковой доле застроенных земель (European Commission, 2012, р. 8). В период 1990-2006 годов площадь изъятых земель увеличилась почти на 9 процентов, в то время как общая численность населения выросла только на 5 процентов (там же). Изъятие земель в Европейском союзе происходит по различным причинам, и в частности потому, что люди стремятся к улучшению жилищных условий и увеличению жилой площади на одного человека, а также более экологичным и благоприятным для всей семьи условиям проживания (там же, р. 10). Это явление объясняется в большей степени изменением образа жизни и структуры потребления, чем ростом численности населения (там же).

211. Разрастание городов негативно сказывается на удобстве городских районов для проживания. Оно находится в обратной зависимости с ожидаемой продолжительностью жизни, экономической мобильностью, выбором средств передвижения и личным здоровьем и безопасностью (Smart Growth America, 2015). Постепенный перевод процессов предоставления земли и жилья в посткоммунистический период на рыночную основу приводит к расползанию городов, что также будет создавать дополнительную нагрузку на почвы в городах внутренних районов этих стран.

Е. Вода

212. В отдельных частях региона устаревают обширные участки инфраструктуры водоснабжения, и их необходимо ремонтировать и приводить в соответствие с современными требованиями, особенно в Центральной Азии, Восточной Европе, Юго-Восточной Европе и Соединенных Штатах (Partnership for Sustainable Communities, 2013; доклад по субрегиону ВЕРКЦА; UNDP, 2007). Утечки и отсутствие продуманной системы удаления сточных вод и рециркуляции воды снижают качество воды в городских районах этих стран (UNDP, 2007, р. 127). На местном уровне эти проблемы усугубляются сейсмическими условиями, а также изменением климата, что приводит к нехватке воды (доклад по субрегиону ВЕРКЦА). Потребности в воде во многих городах уже превышают устойчивость местного уровня грунтовых вод (например, в Стамбуле, Лос-Анджелесе и Сан-Франциско), и с учетом прогнозируемого роста крупных городов это, скорее всего, станет одной из крупнейших проблем.

213. Вместе с тем, существует множество положительных примеров. Например, в Российской Федерации были введены меры повышения ресурсоэффективности в коммунальном хозяйстве и ежедневное потребление воды домохозяйствами удалось снизить с 184 до 133 литров на человека в день в период с 2006 по 2013 годы (проект национального доклада о развитии населенных пунктов Российской Федерации для Хабитат-III, 2015 год). Правительство Соединенных Штатов выделяет государственные средства для стимулирования инвестиций в разнообразные проекты в области качественной инфраструктуры водоснабжения (Partnership for Sustainable Communities, 2013). За последние годы по линии этих программ были привлечены средства в размере в среднем более 4,4 млрд. евро ежегодно на цели финансирования проектов по обеспечению качества воды для очистки сточных вод, борьбы с источниками загрязнения и управления водосборными бассейнами и устьями рек (United States Environmental Protection Agency, 2014a).

Е. Снижение риска стихийных бедствий

214. По всему региону присутствует риск наводнений и оползней. В различных районах люди страдают от сильной жары, засухи и возникающих в результате этого лесных пожаров, главным образом в южных частях Северной Америки; Юго-Восточной Европе, включая Средиземноморский бассейн; и Кавказском регионе. В Южной Европе, Армении, Турции и на западном побережье Соединенных Штатов Америки присутствует угроза землетрясений, а в Северной Америке – ураганов и торнадо (United Nations Office for Disaster Risk Reduction, 2015)⁶⁹. Для ряда областей региона снижение риска бедствий является более актуальным вопросом, чем для других. Наибольший риск связан с наводнениями, последствия которых

⁶⁹ Федеральное агентство по чрезвычайным ситуациям Соединенных Штатов Америки (ФЕМА). Декларации в отношении стихийных бедствий, доступно по адресу: www.fema.gov/disasters.

отрицательно сказываются на качестве жизни в городских районах и, при определенных обстоятельствах, подвергают опасности жизнь населения.

215. Степень уязвимости зависит не только от типа угрозы и риска, но и от способности подверженного им населения смягчать последствия и адаптироваться. Это означает, что решающее значение для предотвращения гибели людей и ущерба имеют системы предупреждения, смягчение последствий и планы действий на случай стихийных бедствий. Такие инструменты действуют во многих европейских странах. Однако недавний опыт свидетельствует об ограниченной эффективности таких планов, поскольку они еще недостаточно хорошо интегрированы в различные сектора экономики, географические районы и уровни управления. Землетрясение, произошедшее в 2009 году в Акуиле, Италия, выявило проблемы, связанные с тем, что восстановлению после него препятствовали разногласия и коррупция. Присущие Юго-Восточной Европе факторы уязвимости социально-экономического и пространственного характера, а также нехватка институционального потенциала, приводят к тому, что города этого региона чрезвычайно слабо защищены от крупных катастроф, возникающих в результате таких опасностей (United Nations Office for Disaster Risk Reduction, 2015, p. 8). По информации местных органов власти, наиболее серьезные проблемы связаны с «недостаточным техническим и финансовым потенциалом» для принятия мер по снижению риска бедствий, а также конкретных действий по смягчению их последствий (там же).

216. В Северной Америке была проведена огромная работа с тем, чтобы извлечь уроки из ошибок, допущенных при предотвращении бедствий и в ходе текущих усилий по восстановлению в Новом Орлеане после урагана «Катрина» в 2005 году и в городах Восточного побережья после урагана «Сэнди». Ряд федеральных правительственных учреждений предпринял инициативы, направленные на повышение технического потенциала в области реагирования на вероятные кризисы. В ответ на подобные стихийные бедствия, экстремальные погодные явления и террористические акты, произошедшие за последние 20 лет, федеральное правительство приняло на себя более значимую роль при оказании помощи правительствам штатов и местным органам власти в деле снижения риска бедствий (например, Национальные рамки по восстановлению после стихийных бедствий). Это говорит о том, что всем странам региона ЕЭК чрезвычайно важно включить и интегрировать в планы землепользования и управления водными и лесными ресурсами стратегии смягчения последствий и адаптации, с тем чтобы гарантировать их успех (UNDP, 2007, p. 174).

Г. Выводы и тенденции

217. Экологические проблемы по-прежнему негативно сказываются на городах региона. Ключевыми аспектами выступают изменение климата, качество воды, воздуха и почвы, а также экстремальные погодные явления и стихийные бедствия. Эти силы оказывают различное по характеру и степени воздействие на субрегионы Северного полушария, однако можно выделить ряд общих наблюдений.

218. Во-первых, многие проблемы и трудности усугубляются под влиянием продолжающегося изменения климата, и города региона вносят наибольший вклад в этот процесс в расчете на душу населения. Экстремальные погодные явления становятся все более частыми и интенсивными, от ураганов и торнадо в Соединенных Штатах до наводнений на Балканах и засухи на Кавказе.

219. Во-вторых, нынешнее состояние экономики и современный образ городской жизни, преобладающий в регионе, нацелены на обеспечение комплексной экологической устойчивости, однако такие явления, как разрастание городов, способствуют не только герметизации почвы и росту интенсивности дорожного движения, но и загрязнению воздуха, изменению климата и увеличению площади местных островов теплого воздуха в городских агломерациях. Эти изменения могут существенно снизить качество жизни в городах и во многом усугубить глобальную проблему изменения климата, которая больше всего коснется наиболее бедных стран.

220. В-третьих, растет понимание того, что охрана окружающей среды является одним из факторов улучшения качества жизни в городах. В ответ на это городские и местные органы власти принимают множество инициатив и усилий по смягчению последствий городского образа жизни для окружающей среды. Они начинают участвовать в обмене знаниями на международном уровне и международных сетях знаний и выходят на дипломатический уровень. Несмотря на эти похвальные инициативы, городам предстоит еще много работы, если они хотят выполнить свои амбициозные заявления в отношении охраны окружающей среды.

221. Перспективные инновационные шаги предпринимаются в правильном направлении. Города сочетают в себе выгоды и преимущества технологического и цифрового прогресса в целях обеспечения охраны окружающей среды и сокращения выбросов парниковых газов. Европейская комиссия приветствует и поощряет города за их усилия и достижения на пути к устойчивому росту, планированию и повышению качества жизни на основе стратегий, безопасных для окружающей среды (например, с помощью Европейской премии «Зеленый капитал»⁷⁰). Все больше компаний признают, что именно это направление прокладывает путь к бизнес-моделям будущего, и проявляют все большую активность в области «зеленых» городов и устойчивого роста (например, Индекс зеленых городов компании «Сименс»⁷¹).

Вставка 17

Многосторонние природоохранные соглашения ЕЭК

ЕЭК принимала участие в переговорах по созданию пяти природоохранных конвенций, которые также называют многосторонними природоохранными соглашениями (МПС), и все они к настоящему времени вступили в силу:

- a) Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (<http://www.unece.org/env/lrtap/welcome.html>);
- b) Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (<http://www.unece.org/env/eia/welcome.html>);
- c) Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (<http://www.unece.org/env/water.html>);
- d) Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий (<http://www.unece.org/env/teia.html>);
- e) Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (<http://www.unece.org/env/pp/welcome.html>).

Руководящие органы МПС обслуживает секретариат ЕЭК, который также помогает им отслеживать ход осуществления соглашений. Хотя многие из природоохранных конвенций ЕЭК сначала имели статус региональных соглашений, некоторые из них либо уже приобрели глобальный характер, либо находятся в процессе выхода на глобальный уровень, и в работе по линии этих МПС уже давно принимают участие государства из других регионов. Недавно созданный Протокол о РВПЗ был задуман как «открытый» глобальный протокол. Эта тенденция подчеркивает воздействие МПС ЕЭК, которые изменили правовые и физические условия в регионе ЕЭК и за его пределами. Пять конвенций были дополнены рядом протоколов, включая:

- a) Протокол по проблемам воды и здоровья (http://www.unece.org/env/water/pwh_text/text_protocol.html);
- b) Протокол по стратегической экологической оценке (http://www.unece.org/env/eia/sea_protocol.html);
- c) Протокол о регистрах выбросов и переноса загрязнителей (<http://www.unece.org/env/pp/prtr.html>);
- d) Протокол о гражданской ответственности и компенсации за ущерб, причиненный трансграничным воздействием промышленных аварий на трансграничные воды (не вступил в силу) (<http://www.unece.org/env/civil-liability/welcome.html>).

VI. Управление городами

A. Об управлении городским хозяйством

222. На Конференции Хабитат-I, состоявшейся в 1976 году, была признана важность процесса урбанизации и его последствий для развития населенных пунктов. Вместе с тем, концепция городского управления городами и населенными пунктами, при которой местным органам власти отводится особая роль, возникла только по итогам Хабитат-II (1996 год). В Стамбульской декларации (1996 год), принятой в ходе этой Конференции, признавалась важная роль местных органов власти в планировании и управлении городами и содержался призыв к «признанию местных властей... в деле осуществления Повестки дня Хабитат» и оказанию поддержки для укрепления их финансового и организационного потенциала.

⁷⁰ Доступно по адресу: http://ec.europa.eu/environment/europeangreencapital/index_en.htm.

⁷¹ Доступно по адресу: <http://www.siemens.com/entry/cc/en/greencityindex.htm>.

223. Сегодня процесс городского развития следует рассматривать в качестве инструмента содействия устойчивому развитию. Современная задача городского и регионального планирования заключается в том, чтобы установить четкую связь между результатами развития и урбанизацией: объяснить, как именно она обеспечивает создание социальной, культурной, экологической и экономической ценности, и содействовать процессам участия для принятия решений на демократической и последовательной основе.

224. Под городским управлением понимается процесс, на основе которого избранные демократическим путем местные органы власти и ключевые заинтересованные стороны в городах – отраслевые ассоциации, союзы, гражданское общество и горожане – принимают решения о способах планирования, финансирования и управления городскими районами. Он имеет решающее значение для формирования как физических, так и социальных характеристик городских территорий. Он оказывает влияние на количество и качество местных государственных услуг и эффективность их предоставления. Кроме того, от него зависит, будут ли расходы распределены по всей городской территории на справедливой и эффективной основе. Он также влияет на возможность для жителей получить доступ к их местным властям и участвовать в принятии решений на местном уровне, а также возложить ответственность на местные власти.

225. Многоуровневое управление представляет собой современную концепцию, разработанную в связи с вопросами, касающимися европейской интеграции, особенно при определении механизмов распределения власти между национальными, региональными и местными органами. Оно подчеркивает важную роль различных уровней государственного управления, а также взаимодействия и сотрудничества между ними, для эффективного управления территорией.

226. Усилия, направленные на то, чтобы города стали «движущей силой развития», делают упор на благое управление, экономический рост, эффективное развитие и благополучие населения. Конкурентоспособность на уровне глобальной экономики следует согласовывать с устойчивой экономикой на местном уровне, с тем чтобы наделить местные предприятия и органы управления необходимыми навыками и ресурсами для борьбы с социальным неравенством и пространственной сегрегацией. Системы управления необходимо адаптировать с учетом меняющихся обстоятельств, включив в них пространственный подход, а государственные услуги и городские стратегии должны подстраиваться под самые разнообразные ситуации, такие как сокращение бюджетов, снижение численности населения, растущая миграция и колеблющиеся экономические показатели.

227. Благое управление имеет несколько разных определений. Одно из относительно простых в первую очередь говорит о простоте ведения предпринимательской деятельности. В своих докладах Всемирный банк призывает правительства содействовать экономическому росту с помощью простой и транспарентной системы регулирования, с тем чтобы предприятия могли сосредоточиться на своей основной деятельности и направлять меньше усилий на соблюдение административных процедур.

В. Управление городским хозяйством

228. По данным исследования ЕЭК (ECE, 2013), управление городским хозяйством в этом регионе в значительной степени децентрализовано и полномочия федеральных/национальных правительств, как правило, ограничиваются разработкой политики и законодательства, установлением норм и стандартов и предоставлением субсидий на жилье. Стратегии развития городов обычно разрабатываются на национальном уровне, однако практически во всех случаях их осуществление ведется на местном уровне.

229. В течение последнего десятилетия в регионе наблюдается тенденция к децентрализации власти. Города восточной части, которые уже осуществили переход от плановой к рыночной экономике, приняли на себя объемные новые обязательства в отношении муниципального хозяйства, особенно в том, что касается социальной и культурной жизни. В западной части, особенно ввиду последствий экономического и финансового кризиса, в странах были проведены структурные реформы по децентрализации функций в области жилищного строительства и инфраструктуры от национального к местному уровню власти. Во многих странах в результате приватизации инфраструктуры с правительств были сняты обязательства по обеспечению населения жильем, а частный сектор получил больше возможностей для действий, реализуя их с переменным успехом.

Вставка 18

Доступные по цене земельные участки и жилье в Европе и Северной Америке (UN-Habitat, 2011)

В этой работе изучается положение дел с земельными участками и жильем по приемлемой цене в Европе и Северной Америке. В ней рассматриваются основные тенденции в области предоставления жилья, соответствующие условия, его наличие и качество, а также проводится анализ ответных мер в области политики жилищного строительства, и практические методы в этой сфере. В ней содержатся ключевые рекомендации в отношении местных, национальных и международных программных инициатив, направленных на увеличение предложения доступного жилья.

Городская эффективность: глобальное исследование политики обеспечения энергоэффективности в городах (C40 Cities, November 2014)

Этот сборник предназначен для использования представителями городских властей по всему миру в ходе разработки новых мер политики по обеспечению энергоэффективности или пересмотра действующих мер. Это исследование должно помочь ликвидировать пробел в фактических данных о мероприятиях по обеспечению энергоэффективности на городском уровне. Таким образом, оно должно быть доступно для сотрудников, работающих на местах, в том числе исследователей.

230. Последние тенденции в регионе привели к увеличению обязательств региональных и местных органов власти по созданию механизмов обеспечения социальным или доступным жильем, включая предоставление кредитов, создание муниципального законодательства, утверждение планов городского развития и инвестирование в городскую инфраструктуру. Теперь местные органы власти несут совместно с национальными правительствами ответственность за предоставление субсидий на жилье, а с частным сектором – за управление имуществом. Тем не менее, в этом процессе также принимают участие другие основные заинтересованные субъекты:

a) частный сектор сегодня является основным поставщиком жилья, кредитов и услуг по управлению имуществом и участвует (как подтвердили около 40 процентов респондентов в ходе исследования ЕЭК) в инвестициях в городскую инфраструктуру, водоснабжение и санитарию, что свидетельствует о тенденции к созданию государственно-частных партнерств. В ряде стран частный сектор также участвует в управлении социальным жильем;

b) некоммерческие организации задействованы в меньшей степени. Тем не менее, в некоторых странах они выполняют определенные функции при оказании услуг по управлению социальным жильем и при укреплении местного потенциала;

c) основная роль домашних хозяйств заключается в их участии в управлении имуществом. В качестве заинтересованных сторон они также участвуют в обсуждении политики, законодательства, стандартов и норм. Данные страновых обзоров ЕЭК по вопросам жилищного хозяйства и землепользования говорят о важной роли домохозяйств в финансировании строительства собственного жилья и, в частности, предоставлении жилья в районах неорганизованных поселений;

d) также растет степень участия научных кругов в деле предоставления услуг по наращиванию потенциала и подготовки директивных документов, законодательства, стандартов и норм.

231. Практика многоуровневого городского управления становится все более распространенной. В то же время опыт проектов городского развития в странах с переходной экономикой продемонстрировал несостоятельность местных органов власти при решении новых проблем, таких как смягчение последствий изменения климата и обеспечение готовности к стихийным бедствиям. Эти аспекты нуждаются в дальнейшей проработке⁷².

232. Процедуры принятия решений по вопросам городского развития должны поощрять участие общественности. Участие общественности на ранних этапах, когда еще открыто обсуждение вариантов, имеет ключевое значение для обеспечения эффективности. Орхусская конвенция и Маастрихтские рекомендации по оказанию содействия эффективному участию общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды⁷³, обеспечивают механизм оказания помощи должностным лицам в их повседневной работе по разработке и применению процедур участия общественности в процессе принятия решений.

⁷² См. проект ЕЭК «Укрепление национального потенциала в области устойчивого жилищного хозяйства и городского развития в странах с переходной экономикой», доступно по адресу: <http://www.unece.org/housing/unda.html>.

⁷³ Доступно по адресу: <http://www.unece.org/index.php?id=41803>.

С. Приложения на базе ИКТ, большие объемы данных, открытые данные и управление, основанное на фактических данных

233. На протяжении последнего десятилетия растет понимание возможностей использования приложений на базе ИКТ для расширения участия общественности и создания открытых моделей управления, способных обеспечивать более действенное и эффективное городское управление и участие в дискуссиях более широкой аудитории, тем самым способствуя повышению качества предоставления государственных услуг. Хотя признается, что эти приложения вызывают изменения в системах городского управления, последствия таких изменений для управленческих процессов и их воздействие на конкретные области политики пока еще не проявились в полной мере.

234. В самом широком смысле «большие объемы данных» – это всеобъемлющее понятие, которое описывает экспоненциальный рост количества, качества и многообразия высокочастотных цифровых данных. Для преобразования этих данных (журналы вызовов, данные Глобальной системы определения координат, мобильные банковские операции, материалы пользователей, размещаемые в режиме он-лайн, такие как сообщения в блогах и твиты, поисковые запросы в Интернете, спутниковые изображения и т.д.) в информацию для принятия решений необходим сложный цифровой анализ, способный обнаружить закономерности и характерные особенности внутри очень больших наборов данных и между ними. Это предполагает применение передовых вычислительных средств из других областей науки, таких как машинное обучение, для выявления закономерностей и взаимосвязей в рамках крупных массивов данных и между ними, которые в противном случае останутся скрытыми. Для этого необходимо обладать высоким уровнем квалификации в области интерпретации данных и обеспечивать высокую степень безопасности с точки зрения общественных интересов (United Nations Global Pulse, 2012).

235. Внедрение интеллектуальных услуг в городскую среду может изменить городское планирование благодаря лучшему пониманию и прогнозированию новых вызовов. Вместе с тем, многие города воспринимают формулу «умный город» в большей степени как лозунг, а не процесс, нацеленный на изменение ситуации к лучшему с точки зрения следующего:

- а) повышение эффективности и результативности инструментов планирования (переосмысление способов разработки инструментов планирования);
- б) перемещение процессов принятия решений на более широкую площадку для усиления участия общественности (сообщества имеют значение); и
- с) открытие новых возможностей для общественной и частной жизни в городе (технологии способствуют использованию скрытых возможностей).

236. В рамках многих нынешних проектов внедряются услуги на основе технологий 3-D данных там, где процесс принятия решений был в прямом смысле и юридически сосредоточен на использовании двумерных инструментов, что открывает новые возможности для обеспечения понимания и участия пользователей. Таким образом, в будущем интеллектуальные услуги выйдут за рамки просто практического применения, например в виде городских карт, подходящих для определенных объектов или технологий, и будут использоваться скорее для привязки городских структур к конкретным условиям (Conti and others, 2012). Для успешного решения этой задачи данные должны быть помещены в полезный контекст с тем, чтобы они стали содержательными для отдельных заинтересованных сторон и послужили основой эффективного общественного обсуждения в целях обоснованного принятия решений как в государственном, так и в частном секторах.

Вставка 19

Увязка результатов анализа городской среды с использованием данных дистанционного зондирования с выборкой карты типологий городов ОИЦ

Карта населенных пунктов в Европе содержит информацию о площади застроенных районов в Европе, которая была получена путем нанесения на нее городских и сельских районов последовательным, согласованным и упорядоченным образом. В основу этой карты положена технология глобального послойного отображения населенных пунктов (ГППП), разработанная Объединенным исследовательским центром Европейской комиссии (<http://ghslsys.jrc.ec.europa.eu>), которая позволяет автоматически извлекать информацию из спутниковых изображений и строить карты застроенных участков в масштабе континентов с разрешающей способностью 10 метров. Карта населенных пунктов в Европе, которая размещена в открытом доступе на портале данных Европейского агентства по окружающей среде (<http://land.copernicus.eu/pan-european/GHSL/view>), может использоваться для количественного анализа урбанизированной среды с учетом городских зеленых зон. Она помогла усовершенствовать методы разбиения населения на группы в масштабе Европы (Geostat 2011v2). Количественный анализ

урбанизированной среды может использоваться для расчета показателей, относящихся к городским и сельским населенным пунктам. Он может улучшить планирование развития транспорта, разработку демографических моделей, оценку доступности зеленых зон и общественных мест, а также использоваться и во многих других случаях, например для обеспечения рационального природопользования, урегулирования кризисных ситуаций и последствий стихийных бедствий.

D. Управление услугами и их предоставление в городе

237. Административные границы городов уже не отражают физические, социальные, экономические, культурные и экологические реалии городского развития. Таким образом, необходимы новые формы гибкого управления на основе консультаций в целях:

- a) решения проблем на комплексной и целостной основе, с тем чтобы согласовать подходы, ориентированные на пространство и интересы людей, посредством структур с гибкими процессами управления, соответствующих масштабам вызова;
- b) разработки систем управления, позволяющих сотрудничать и вырабатывать общее видение, а также согласовывать конкурирующие цели и противоречащие друг другу модели развития;
- c) разработки моделей управления, основанных на наделении общественности правами и возможностями, участии заинтересованных сторон и новаторском использовании социального капитала – социальные инновации, направленные на расширение общественного пространства для обеспечения участия гражданского общества, инноваций и сплоченности;
- d) адаптации систем управления с учетом различных масштабов (от надмуниципальных до внутригородских) и сроков (European Commission, 2011). В этой связи прогнозирование является особенно важным инструментом для управления процессами преобразований, преодоления конфликтов и противоречий между целями, а также достижения лучшего понимания реальных условий, возможностей и задач.

E. Управление городскими агломерациями

238. Большое значение имеет управление крупными городскими агломерациями. К 2025 году большинство населения будет проживать в городских районах в развивающихся странах и многие — в крупных агломерациях мегалополисов (глава II). Эти районы действуют как центры притяжения для мигрантов из сельских районов в развивающихся странах и из развитых регионов в других частях мира⁷⁴. Эти агломерационные города-регионы привлекают большое количество людей с разными экономическими обстоятельствами, дают существенные местные доходы и зачастую требуют большей самостоятельности и ответственности. К 2028 году на городские агломерации будет приходиться 60 процентов мирового производства — они станут главной движущей силой национальной экономики. Эта тенденция способствует переосмыслению вопросов, касающихся роста, для чего необходимы инновационные методы управления, позволяющие управлять ростом и использовать его преимущества.

239. Такие городские агломерации гуще населены, богаче и более привлекательны для новых мигрантов, и им явно необходимо управление на региональном уровне, чтобы быть более эффективными. Присутствует четкая взаимосвязь между наличием транспортного управления и удовлетворенностью горожан средствами общественного транспорта. Эти результаты говорят о положительном воздействии городских и региональных органов управления (OECD, 2014). Недавно проведенная ОЭСР работа показала, что важно координировать механизмы управления в разных юрисдикциях и областях политики наряду с политическими мерами в тех случаях, когда границы городских агломераций не соответствуют реальному положению дел на текущий момент (OECD, 2015a).

240. Управление городскими агломерациями представляет собой особые сложности по целому ряду причин. Вне зависимости от институциональных механизмов или особенностей прилегающего региона при управлении агломерациями требуется решать вопросы, связанные с постоянно расширяющимися, разнообразными, сложными, отдельными пространствами, ростом населения и институциональной фрагментированностью. Многим органам власти также приходится справляться с новыми и иногда напряженными проблемами на местном уровне, включая социальные и территориальные различия, фрагментацию государственной власти и экономическую конкурентоспособность в глобальном контексте (United Cities and Local

⁷⁴ Комитет регионов, Форум федераций, Управление городскими агломерациями, Европейский и мировой опыт, Брюссель, 2011 год.

Governments, 2008). Важное значение имеет потенциал городских агломераций в области принятия скоординированных правительственных мер на консультативной основе, как иллюстрирует пример глобальных центров экономического влияния – таких как Лондон, Москва, Нью-Йорк, Париж и Торонто и другие крупные города мира. Нью-Йорк служит примером того, как «координация рынка для обеспечения экономической конкуренции» диктует условия управления (Kantor, 2012).

Вставка 20

Регион Нью-Йорка, связывающий три штата

Регион вокруг Нью-Йорка, расположенный на территории трех штатов, представляет собой в значительной степени децентрализованную и разрозненную замкнутую область, которая насчитывает более 2000 местных органов управления и занимает часть территории трех штатов: Нью-Джерси, Нью-Йорка и южной части Коннектикута. В некоторых важных аспектах он действует как рынок органов власти. Конкуренция между городами и пригородами создает порядка девяти общих стратегий делового развития в этом регионе. Важные, фактически общерегиональные, стратегии появляются как побочный продукт конкуренции в столичном регионе, которая представляет собой коллективные действия органов власти в городском регионе в области экономического развития и социальной политики, например в сфере жилья. В области экономического развития, местные органы власти городской агломерации так или иначе одинаково активно внедряют нововведения в многочисленные общие программы делового развития. В Нью-Йоркском городском регионе рыночные санкции и меры поощрения побуждают правительства искать конкурентные преимущества, заставляя их сблизить свои позиции и предлагать ряд по сути аналогичных общерегиональных политических решений. За счет такой рыночной координации в регионе Нью-Йорка, охватывающем территорию трех штатов, обеспечиваются стабильное деловое развитие и жилищная политика несмотря на тысячи органов власти, хотя это и не закреплено формально. Вместе с тем, эта опора на рыночные силы снижает возможности для образования более стабильных форм политического взаимодействия. Отсутствие комплексных мер со стороны какого-либо органа власти не только ограничивает успех межправительственного сотрудничества на основе согласованных договоренностей, но и искажает выработку политики таким образом, что соображения социальной политики остаются вне поля зрения в тех случаях, когда рынок органов власти не поощряет их рассмотрение.

241. В области сотрудничества в целях развития взаимодействие с городскими структурами по-прежнему носит ограниченный характер, и это благодатное поле для будущих рекомендаций и консультирования по вопросам политики. Концепция городских агломераций уделяет основное внимание конурбациям, в которых проживает свыше 1 млн. человек. С точки зрения взаиморасположения этим районам присущ широкий спектр структурных особенностей, для которых характерны те или иные сильные и слабые стороны. Моноцентрическим и полицентрическим городским агломерациям присущи разные проблемы в области сотрудничества в целях развития, однако оно положительно сказывается на агломерациях обоих типов, и для изучения основных характеристик, необходимых для понимания их структур управления, требуются различные критерии (Blatter and Knieling, 2009; Sellers and others, 2013; Mieg and Töpfer, 2013).

Вставка 21

Типология для сотрудничества в целях развития

В докладе, подготовленном Германским агентством по международному сотрудничеству (GIZ, 2014), содержатся «Типологии и рекомендации по сотрудничеству в целях развития», а также изложены вводные сведения о широкой тематической области городских агломераций в глобальной перспективе. В приведенной ниже таблице кратко суммированы основные критерии для рассмотрения при решении вопросов, связанных с управлением городскими агломерациями:

Характеристики городских агломераций	Критерий	Тип	Показатель
Управление крупными городами			
управление	организационная структура	гибкая	– преимущественно неформальные профессиональные качества – ограниченный/небольшой бюджет
		жесткая	– преимущественно формализованные профессиональные качества – существенный бюджет
	руководящий потенциал	официальные инструменты	– официальные планы, например предусмотренное законом планирование и т.д.
		неофициальные инструменты	– преимущественно инструменты коммуникации, неофициальные концепции и т.д.
		экономические инструменты	– финансовые стимулы, участник рынка и т.д.
	участие общественности	интеграция	– масштабные процессы и механизмы участия общественности
		консультация	– минимальные правила для участия или их отсутствие
	совместные разработки с частными субъектами	государственно-частные партнерства	– официальное сотрудничество с деловыми кругами
		консультация	– совет или платформа с частными субъектами

Вставка 22

Эффективное управление с учетом местных органов власти: на примере Берлина

Кто управляет городским регионом Берлина? Берлин – это необычный пример городского масштабирования, и его городской регион отнюдь не является единым «политическим пространством». Первоначально он был поделен на 23 округа (*Bezirke*). Для уменьшения числа конфликтов по вопросам координации, вызванных слишком многочисленными и разрозненными режимами, в 2001 году была проведена административная реформа, в результате которой 23 округа были объединены в 12, а каждый округ был поделен на субокруга (*Stadtteile*), образуя многоцентровую структуру управления. В настоящее время в 12 округах действуют в общей сложности 96 местных органов власти и каждый из них охватывает несколько улиц (*Kiez*). Эти 12 округов имеют независимые окружные управления (*Bezirksamt*), 5 окружных советников (*Bezirksstadträte*) и 1 окружного бургомистра (*Bezirksbürgermeister*). В 2011 году правительства земель Берлин и Бранденбург приступили к осуществлению совместной инновационной стратегии (*Gemeinsame Innovationsstrategie der Länder Berlin und Brandenburg - innoBB*), призванной обеспечить «расширенную стратегическую рамочную основу для развития столичного региона». Эта стратегия направлена на достижение критического значения функциональной и пространственной интеграции в стратегических технологических и инновационных экономических цепочках ценности. С этой целью она использует обычный набор мер, нацеленных на реализацию долгосрочных условий для обеспечения конкурентоспособности региона на основе синергического потенциала в области инноваций, ориентации предприятий и маркетинга на местный рынок, приоритизации стратегических инвестиций и комплексного распределения ресурсов. Принятие концепции кластеров представляет собой способ достижения этой цели («Полицентрическое развитие в пределах столичного региона, новаторская идея из Берлина», доступно по адресу: <http://www.stk.brandenburg.de/sixcms/detail.php/bb1.c.323771.de>).

242. В последние годы Франция стремится поддерживать рост ВВП с помощью территориальных реформ и разработки новых схем управления городскими районами. Первоначальные обзоры указывают на то, что в долгосрочной перспективе рост ВВП может составить чуть менее 4 процентов благодаря реформам управления и улучшению территориально-пространственного планирования в городских агломерациях Экс-Марсель и Париж с упором на транспортную сеть и координацию местных государственных стратегий. Объявленная правительством реформа будет вводиться постепенно. Тем не менее, согласно оценкам, сроков в 5 и 10 лет будет недостаточно для того, чтобы воспользоваться всеми возможными преимуществами новых структур, и это говорит о том, что для реализации результатов благого управления может потребоваться много времени. Тем не менее, прирост ВВП на 0,1 процентного пункта в год в течение 10 лет представляет собой существенную отдачу в результате скоординированного городского управления и планирования (Ahrend and others, 2014). Наконец, в этом контексте интересно проанализировать управление пригородными районами в крупных городских агломерациях, которые могут обеспечивать выгодную отдачу от скоординированного городского управления и планирования⁷⁵.

Вставка 23

Гибридное управление

Пример Парижа иллюстрирует сложное взаимодействие между конкурирующими властями, управляющими одним городским регионом. В отличие от Лондона и Берлина, в Париже отсутствует подлинное управление городской агломерацией. Площадь самого Парижа составляет 105 км² (40,5 кв. миль), а его население – 2,243 млн. жителей. В то же время его городские районы занимают 2844 км² (1098 кв. миль), где проживают 10,413 млн. человек, а городская агломерация охватывает площадь, равную 17 174 км² (6631 кв. миль) и насчитывает 12,161 млн. жителей. При упоминании Парижа в экономическом и демографическом контексте, как правило, говорят о его городских районах и агломерации, а не о собственно городе. При этом мэр Парижа отвечает только за сам Париж и избирается только парижанами. Например, если мэр Лондона может организовать систему проката велосипедов в Большом Лондоне по собственной инициативе, мэр Парижа вправе внедрить «Велиб» только в границах самого Парижа; затем она должна обсудить это с соседними городами и попытаться убедить их использовать предложенную Парижем схему. Региональное правительство действует на всей территории региона Иль-де-Франс. На уровне региона в основном решаются стратегические вопросы, такие как определение целевых показателей по жилищному хозяйству, разработка транспортной политики и т. д. Конечно же президент региона и мэр Парижа являются двумя наиболее влиятельными политическими деятелями парижского региона. Их программы не всегда совпадают.

Вставка 24

Сеть «ПЁРПЛ»

Европейская платформа для пригородных районов («ПЁРПЛ») (<http://www.purple-eu.org/home/>) представляет интересы пригородных территорий, которые объединяют черты городских и сельских районов. Их сотрудничество направлено на максимизацию преимуществ, возникающих благодаря их расположению рядом с крупными городами, при сведении к минимуму негативного воздействия на их отличительные свойства, ландшафт и окружающую среду, которые их выделяют. Процессы развития оказывают давление на пригородные районы в Европе. Необходимо восстановить баланс между устойчивыми открытыми пространствами, устойчивым сельским хозяйством и пространственным и экономическим городским развитием. Пригородные районы содержат возможности и проблемы для тех, кто живет и работает там, и это должно найти свое отражение в адресных мерах политики и стратегиях. Эта сеть объединяет регионы по всему Европейскому союзу, включая Великую Польшу, Дублин, Иль-де-Франс, Каталонию, Мазовию, МХАЛ (провинция Лимбург), Нор – Па-де-Кале, Рандстад, Рону – Альпы, Стокгольм, Суррей, Уэст-Мидлендс, Фландрию, Франкфурт-Рейн-Майн и Южную Моравию.

Г. Управление мелкими и средними городами

243. Почти половина мирового городского населения проживает в относительно небольших городах с населением менее 500 тыс. человек. Эта доля, как ожидается, со временем сократится, однако, тем не менее, в 2030 году в этих небольших городах и населенных пунктах будет проживать около 45 процентов городских жителей (UN DESA, Population Division, 2014). Мелкие и средние города (МСГ) играют важную роль в стабилизации экономики и предоставлении надлежащих услуг их жителям. МСГ в большей степени, чем крупным городам, приходится создавать эффективные и действенные системы благого управления для того, чтобы быть конкурентоспособными. Проблемы, с которыми сталкиваются мелкие города,

⁷⁵ Сеть «ПЁРПЛ» объединяет пригородные территории, где осуществляется координация сопряженных городских, пригородных и сельских районов. Доступно по адресу: <http://www.purple-eu.org/home/>.

усугубляются неэффективным управлением, включая неэффективные системы городского планирования, проблемы с наращиванием потенциала, а также неспособность адаптироваться к изменяющимся условиям территориального и экономического развития.

244. Укрепление местных институтов и методов управления в мелких городах станет одним из ключевых средств обеспечения перспективности их развития (Clark, 2015). Однако из-за усиления акцента в течение последних 20 лет на управлении крупными городами и их пригородами привело к тому, что менее крупные населенные пункты оказались в неблагоприятном положении как с географической, так и с экономической точек зрения (Kunzmann, 2009). Это в наибольшей степени касается периферийных районов региона ЕЭК. Преимущества крупных городов перед более мелкими отчетливее проявляются в более отдаленных районах Северной Америки, Восточной Европы и Кавказа по сравнению с более густонаселенными районами Европы, прибрежными районами Северной Америки и западными районами Российской Федерации, где города расположены ближе друг к другу и теснее связаны друг с другом. Таким образом, сочетание факторов, связанных с меньшими размерами и большей удаленностью тех или иных субрегионов от центральной части территории ЕЭК, приводит к усилению угрозы стагнации или снижению темпов развития. Эти факторы в сочетании с сокращением численности населения из-за снижения рождаемости и оттока молодежи и предпринимателей обуславливают необходимость скорейшего решения этой проблемы (Martin, 2014).

245. Судьба МСГ в странах бывшего Советского Союза в целом повторяет судьбу периферийных европейских городов и отдаленных городов Северной Америки, многие из которых не находятся в фокусе политики городского и территориального развития, проводимой национальными правительствами. На этих региональных территориях жизнеспособность небольших поселений и аграрных общин во многом зависит от существования и экономического потенциала МСГ. Угрозы существованию МСГ вполне могут привести к деградации региональной экономики и общества в целом (Suvorova, 2012).

246. В Северной Америке и Российской Федерации МСГ обычно являются территориями с узкоспециализированной экономикой и низким уровнем диверсификации предпринимательской деятельности. Этим городам трудно адаптироваться к сокращению промышленного производства, диверсифицировать и оживлять свою экономику, сохранять капитал и привлекать инвестиции. Эти проблемы могут сохраниться в будущем, поскольку эти приходящие в упадок города сталкиваются с оттоком населения и становятся все более уязвимыми и оторванными от национальной системы городов.

247. Жизнь в небольших городах в значительной степени зависит от национальной государственной политики. Страны, в которых правительства уделяют больше внимания влиянию такой политики на все города, по всей видимости, имеют более эффективно функционирующие МСГ и национальную экономику в отличие от тех, кто этого не делает, в частности там, где национальные, региональные и местные системы разработки политики увязываются между собой горизонтально и вертикально и сосредоточивают внимание на экономическом развитии и обустройстве среды обитания (ESPON, SGDP, 2012).

248. Определение программ сотрудничества между системами МСГ является одним из надлежащих способов поддержки сбалансированной и полицентричной системы городов. Формы сотрудничества между местными органами власти могут варьироваться от простых «районов сотрудничества» (таких, как «comarcas» в Испании) до ассоциаций (например, «mancomunidades de municipios» в Испании, ассоциации в Португалии, «communautés de communes» во Франции или «unioni di comuni» в Италии) или создания «синдикатов», как это имеет место в случае Нидерландов.

249. Программа Европейского союза «ЛИДЕР» является одним из наиболее эффективных инструментов создания успешных партнерств такого типа, особенно в сельских районах. Путем создания местных инициативных групп эта программа зачастую является единственным механизмом для запуска инициатив в области развития в маргинальных сельских районах. В Соединенных Штатах с середины 50-х годов прошлого столетия наблюдается значительный рост числа государственных советов и других видов соглашений о сотрудничестве для планирования, финансирования и производства местных государственных услуг. «Местные региональные муниципалитеты» (municipalités régionales de comté) в провинции Квебек (Канада) являются еще одним интересным примером, показывающим, какую отдачу можно получить от промежуточного образования такого типа в сельских районах (OECD, 2005).

Вставка 25

Пример региональных специализированных сетей мелких и средних городов

Одним из прекрасных примеров является регион Эмилия-Романья в северо-восточной части Италии. Этот регион, славящийся своими промышленными районами, является высокоэффективным с экономической точки зрения промежуточным регионом. В период с 1995 по 1999 годы в этом регионе наблюдался рост занятости на 4,2 процента, а темпы роста ВВП составляли около 4,5 процента. Этот регион характеризуется важной индустрией культуры, охватывающей фестивали, достопримечательности и выставки искусств. Директивные органы способствуют развитию связей между мелкими и средними городами в сочетании с конкретной культурной и творческой функцией. Этот процесс развития связей и специализации сложился из разрозненных инициатив местных частных предпринимателей. Сознывая, что эта деятельность может способствовать культурному развитию, поощрению занятости и стимулированию туризма, региональные органы государственной власти также оказывают этому процессу неофициальную поддержку (URBACT, 2011).

Г. Регулирование возрождения периферийных городских районов

250. Периферийные районы возникают в различных частях городской структуры. Их можно встретить повсюду, а не только за пределами границ города или прилегающей к городу территории. Сегодня периферийные районы характеризуются многоаспектной маргинализацией. Неуклонный рост урбанизации в сочетании с ростом ожиданий общества и продолжением экономической стагнации, поразившей многие части региона ЕЭК, создает дополнительное бремя для городов, мешая им становиться конкурентоспособными, всеохватными, эффективными и пригодными для жизни. Необходимо создать рациональные и эффективные механизмы управления для облегчения процесса возрождения периферийных районов, и зональные подходы и определение основных областей деятельности являются важными предпосылками для планирования действий на этих территориях, включая: инвестиции в восстановление и перестройку общественного пространства; определение ориентированных на проекты подходов для укрепления инициатив в области социальной интеграции; и осуществление проектов и мероприятий для стимулирования роста местной экономики, способствующего превращению периферийных районов в генераторов занятости.

251. Возрождение местных общин является давней проблемой, особенно в периферийных районах. Последствия глобализации и недавний экономический кризис привели к утрате традиционных отраслей, что оказало сильное воздействие на многие местные общины, изолировав их от экономической, социальной и политической жизни страны.

252. Многие европейские страны разработали собственные стратегии по содействию возрождению местных общин (регенерация/обновление/переквалификация) в попытке обратить вспять эти тенденции при поддержке программ Европейского союза (например, «Урбан» I и II, URBACT и ИНТЕРРЕГ). В 2009 году в резолюции Европейского союза был определен важный фактор изменений для возрождения территориального подхода с помощью:

«территориальной политики, представляющей собой долгосрочную стратегию, направленную на решение проблемы сохраняющегося недоиспользования потенциала и сокращение продолжающейся социальной изоляции на конкретных территориях посредством внешнего воздействия и многоуровневого управления. Она направлена на поощрение комплексного предложения товаров и услуг, отвечающих конкретным условиям, и влечет за собой институциональные изменения. В рамках территориальной политики государственные мероприятия опираются на местные знания, поддаются проверке и контролируются, в то время как связи между этими территориями учитываются» (Вага, 2009, р. VII).

253. Территориальный подход, создание многосторонних местных групп поддержки и разработка местных комплексных стратегий являются элементами для получения позитивных результатов в процессе возрождения местных общин в кризисных ситуациях. Горизонтальная и вертикальная интеграция (а также многосторонняя и финансовая интеграция) также являются необходимым условием для возрождения неблагополучных местных общин. В этом контексте расширение прав и возможностей и активное участие на местном уровне имеют важное значение, и основная задача состоит в том, чтобы подтолкнуть местных жителей к активному участию в благоустройстве своих общин (Potz, 2011). Что касается возрождения городов, то для этого может использоваться целый ряд инструментов политики, включая налоговые режимы и финансовые механизмы для стимулирования местных инвестиций, правила планирования, программы развития, предоставляющие субсидии для проведения конкретных мероприятий,

конкретные стратегии поощрения комплексного подхода или механизмы для участия общественности, включая зональные планы действий⁷⁶.

254. Страны ЕЭК сталкиваются с проблемой поиска баланса между двумя традиционно независимыми областями – защитой от промышленных аварий и планированием землепользования – для сведения к минимуму риска для населения и окружающей среды. Сильный междисциплинарный характер этой задачи, сочетающей в себе элементы обеспечения безопасности на производстве, охраны окружающей среды, местного управления и социально-экономического развития, является сложной проблемой политики и управления. Надлежащее разделение предприятий, инфраструктуры и жилых зданий в промышленных зонах является одним из ключевых факторов профилактических мер, который необходимо учитывать в стратегиях планирования.

255. В 2012 году каждый четвертый европеец (124 млн. человек) сталкивался с угрозой нищеты или социальной изоляции. С ростом масштабов увеличивается и концентрация городской нищеты в обедневших районах. С другой стороны, зональные мероприятия, сфокусированные на конкретных (обнищавших) географических районах, в основном представляют собой локальные меры политики. Они сфокусированы не на отдельных лицах, а на конкретной географической единице, чаще всего жилом районе. Как правило, они включают в себя мероприятия по возрождению физической и социальной инфраструктуры, такие как «жесткие» меры (программы реконструкции или модернизации физической инфраструктуры) в конкретных областях (например, снос зданий, строительство новой инфраструктуры, обновление жилого фонда и т.д.) и «мягкие» меры, такие как развитие навыков, образование социального капитала и развитие потенциала людей (например, программы трудовой интеграции и профессиональной подготовки, организация местных праздников и т.д.). Главной целью этих мероприятий является улучшение условий жизни и положения местного населения в этих жилых районах.

Вставка 26

Наилучшая практика: восстановление модернизированных блочных зданий – проект «РЕ-Блок»

Проект «РЕ-Блок» является проектом по обмену информацией и эффективной практикой, финансируемым в рамках программы «УРБАКТ II». Данный проект охватывает 10 городов-партнеров по всей Европе и призван содействовать эффективному восстановлению блочных высоток с тем, чтобы сделать их более привлекательными и экологичными, выработав комплексный индивидуализированный подход к борьбе с нищетой путем разработки (разумных) руководящих принципов управления городским хозяйством для блочных жилых комплексов.

Уроки, извлеченные в результате осуществления проекта «РЕ-Блок», заключаются в том, что: необходимо настаивать на осуществлении моделей политики, стимулирующих применение «комплексного территориального подхода»; они должны иметь под собой зональную основу; и их следует реализовывать в контексте хорошо продуманных, всеобъемлющих и согласованных стратегических рамок на уровне городов или пригородных районов. Системы управления и инструменты политики в рамках программы «УРБАКТ», поощряемые проектом «РЕ-Блок», демонстрируют новый подход к планированию, осуществляемому в городах-партнерах. Интересно отметить, что, несмотря на некоторые различия в системах управления, блочным жилым кварталам присущ целый ряд общих проблем, не зависящих от месторасположения в Европе и местных социальных и территориальных органов. Необходимо решить следующие проблемы:

- a) изолированность (физическая, экономическая и культурная) блочных поселений;
- b) наличие явления многоаспектных лишений;
- c) инфраструктура и объекты часто не функционируют, и управление ими сопряжено с большими расходами (неэффективное использование электроэнергии);
- d) общественные места нуждаются в реорганизации и реконструкции;
- e) высокая доля безработных и жителей, не готовых к участию в рынке труда.

Речь идет не только о переходе на рациональное управление на этих территориях, хотя это и является необходимым условием. Следует также полностью переосмыслить общий подход при осуществлении политики. Необходимо не только обеспечить постоянные инвестиции, но, возможно, и подумать о принятии кардинальных решений и переходе на совершенно иные модели для удовлетворения современных жилищных потребностей в этих районах.

⁷⁶

Weeber and others, 2011: a) привлечение граждан и местных заинтересованных сторон; b) привлечение различных департаментов муниципалитетов и экспертов; c) создание платформы для совместной диагностики, планирования, мониторинга и оценки; и d) улучшение координации и интеграции различных функций и заключение договоренностей на районном и городском уровнях.

Н. Взаимодействие с государственными/частными партнерствами и социальные инновационные подходы

256. Совершенствование стратегического планирования позволит местным органам власти лучше управлять городами с тем, чтобы сделать их рост более устойчивым и повысить эффективность оказания государственных услуг. Однако потенциальные выгоды от планирования и эффективного управления становятся ощутимыми только в том случае, если местные органы власти отчитываются в своих действиях перед обществом. Укрепление механизмов управления на основе демократического участия необходимо обеспечить в таких областях, как вовлечение общественности в процессы городского планирования; создание возможностей при сохранении социальной сплоченности; поощрение инноваций в качестве движущей силы для достижения экономической устойчивости; и улучшение городской планировки для повышения самобытности городов. Когда люди испытывают чувство привязанности к своему микрорайону и городу, они с большей вероятностью выражают свои интересы и тревоги и участвуют в общественной жизни (т.е. безопасность).

257. Одной из самых распространенных форм современного управления являются партнерства, в которых находят отражение такие факторы, как продолжительность деятельности, стабильность и формализация, и в которых участники обмениваются ресурсами и в том или ином виде несут общую ответственность за результаты (Roiseland, 2010 apud Grisel and van der Wart, 2011). Они часто рассматриваются как вид сотрудничества между государственным и частным секторами. Вместе с тем, участие третьего сектора - некоммерческих или благотворительных организаций - также помогает государственным учреждениям выработать более целостный и стратегический подход к своей работе. Таким образом, партнерства участвуют в осуществлении программ восстановления и играют важную роль в местном управлении общинами (SURE Baseline Study). Соответственно, партнерства должны рассматриваться как механизм, сочетающий в себе различные методы управления с помощью основанных на обменах партнерств, кооперативных партнерств (характеризующихся управлением и упорядоченностью действий) и институциональных партнерств - механизмов сетевого типа (Roiseland, 2010 apud Grisel and van der Wart, 2011).

И. Выводы

258. В период после 1996 года во всем регионе возросла роль местных органов власти в разработке системы устойчивого городского развития вместе с органами государственного управления национального и регионального уровней.

259. По мере изменения экономических систем и преодоления последствий финансового кризиса и реструктуризации государственных финансовых ресурсов возрастают значение и роль частного сектора в осуществлении программ городского управления, в частности, в области жилья, транспорта и других инфраструктурных систем. Этим изменениям способствовало повышение значимости систем ИКТ и больших объемов данных, однако в результате они повлекли за собой проблемы в области обеспечения защиты и безопасности общества.

260. Разработка систем управления, подходящих для различных уровней государственной власти, включая национальный, региональный или местный уровни, приобретает все большее значение. После Конференции Хабитат-II повсеместно повысилась роль систем управления на общегородском уровне и на уровне МСГ. Действие этих систем должно распространяться на новые и формирующиеся определения городских окраин и жилых кварталов, и в этой связи организации третьего сектора начинают играть все более важную и эффективную роль в содействии участию общественности и мониторинге использования данных в интересах общества и от его имени.

261. Наконец, важно, чтобы деятельность систем управления на национальном, региональном и местном уровнях, а также отдельных субъектов на различных уровнях, координировалась и была прозрачной для общества за счет вертикальной и горизонтальной координации сети управления на взаимно согласованной комплексной рамочной основе для содействия устойчивому, экономическому и справедливому развитию и обеспечению высокого качества жизни в городах.

VII. Выводы и новые тенденции

262. Начиная с 1996 года во всем регионе наблюдается тенденция к урбанизации. Эта тенденция особенно отчетливо проявляется в Северной Америке; так, в Канаде и Соединенных

Штатах более 80 процентов населения проживает в городах. Эти цифры выглядят менее внушительными в Европе (Европейский союз и ЕАСТ) – 77 процентов, а также в ВЕРКЦА.

263. Во всех четырех субрегионах наблюдается тенденция к городской концентрации, проявляющаяся в том, что весьма значительная часть городского населения концентрируется в агломерациях успешных городов. Эта тенденция наиболее отчетливо проявляется в Северной Америке, где более 70 процентов населения сосредоточено в примерно 10 агломерациях сверхкрупных городов. Речь идет в основном о городах, расположенных на восточном и западном побережье, южной границе бассейна Великих озер и побережье Флориды. В странах ВЕРКЦА наблюдается аналогичное явление, причем значительная часть населения сосредоточена в агломерациях городов, простирающихся к востоку от Минска до Москвы и Санкт-Петербурга в северном направлении до Екатеринбурга, Астаны, Омска и Новосибирска и в южном направлении до Ростова, Тбилиси, Баку, Ташкента и Алматы. Многие из этих городов расположены вдоль бассейна системы рек Волга-Дон.

264. В Европе также наблюдается концентрация городов вдоль изогнутого района («динамичный банан»), простирающегося от центральной Англии через Лондон, Рандстад, Парижский бассейн и Рурскую область до крупнейших городов Швейцарии и далее до Милана и Турина в северной Италии. Однако концентрация в Европе является несколько менее значительной, учитывая региональную политику, проводимую Европейской комиссией и национальными правительствами для обеспечения более рассредоточенного распределения населения.

265. Помимо этих основных городских агломераций существуют более мелкие и более отдаленные города, в которых ситуация выглядит несколько хуже. Они являются менее привлекательными для прибывающих мигрантов, так как не обладают экономическими преимуществами и возможностями, которые имеются в сверхкрупных городских агломерациях, и они также сталкиваются с двойным риском, связанным с оттоком собственного молодого экономически активного населения в успешные городские агломерации. Ситуация усугубляется старением и миграцией населения, равно как и влиянием экономики знаний и цифровой революции.

266. Хотя тенденция городской концентрации в виде увеличения числа людей, живущих в городах, отмечается во всех странах региона, то же самое можно сказать и о тенденции разрастания городов. Например, выявление изменений с течением времени в площади используемой земли на душу населения является важным показателем эффективности землепользования и одним из важнейших факторов процесса территориального планирования. Результаты недавней работы ООН-Хабитат указывают на то, что площадь используемой земли на душу населения в этом регионе почти в два раза превышает среднемировой показатель и более чем в три раза – средний показатель для Африки или Западной Азии, и это соотношение сохраняется в течение уже длительного периода времени. Устранение обратной связи между плотностью населения и разрастанием городов в ближайшие десятилетия, скорее всего, будет являться одной из главных проблем для всех стран этого региона⁷⁷.

267. Тенденции за последние 20 лет демонстрируют следующую последовательность городских циклов:

а) цикл городской концентрации и «супергорода»: победителями в процессе ускоренной урбанизации становятся города, способные максимально использовать возможности, предоставляемые экономикой знаний и цифровой революцией, за счет высшего образования и близости к городам аналогичного типа. Транспортные перевозки на короткие расстояния укрепили связи между этими городскими агломерациями и увеличили их критическую массу в ущерб более изолированным городам;

б) демографический цикл: старение населения открывает экономические возможности для мигрантов в успешных городских агломерациях. Это создает дополнительные проблемы для изолированных городов, где отсутствие экономических возможностей означает, что они являются менее привлекательными для мигрантов. Это также приводит к оттоку экономически активных местных жителей, которые ищут работу в успешных городских агломерациях;

в) уменьшающийся город: отток населения из городов ведет к сокращению городской налоговой базы. Это, в свою очередь, приводит к появлению пустующих участков земли и зданий и неспособности города поддерживать существующую инфраструктуру;

⁷⁷ ООН-Хабитат, «Программа разрастания городов», 2016 год, Нью-Йоркский университет и Институт земельной политики Линкольна.

d) разрастающийся город: спрос на новые формы развития на городских окраинах конкурирует с функциями в центре города. Это, в свою очередь, приводит к формированию неэффективной транспортной системы, основой которой становится личный автомобиль, а в тех случаях, когда города расположены близко друг от друга, – к слиянию городских районов;

e) промышленный город: промышленная экономика изменила города и регионы благодаря развитию и реконструкции и сформировала образ жизни и виды деятельности, отличающиеся от аграрной и товарной экономики. Производство реорганизовало доступ к материалам и рынкам, создало транспортные сети и установило над ними контроль, привлекло большое число трудящихся в города и определило жесткий распорядок работы, отраженный в моделях территориальной и социальной организации;

f) город знаний: экономика знаний создает новые условия для экономического производства, социальные потребности и культурные установки. Знания как производственный потенциал не имеют территориальных потребностей, выходящих за пределы агломераций, сформировавшихся вокруг университетов, научных парков и культурных центров. Это способствует развитию динамичной экономики в агломерации и приводит к возрождению «территории» – города, состоящего из улиц, площадей, станций и жилых кварталов при поддержке «культурной экономики», охватывающей кафе, рестораны, кинотеатры, галереи, объекты культуры и торговые центры;

g) компактный город: экономика знаний, частично формирующаяся вокруг университетов, приводит к появлению эффективного рынка труда, который, в свою очередь, поддерживает плотную модель развития, отличающуюся широким спектром форм занятости и потребностей, касающихся жилья, объектов культуры и предприятий розничной торговли. Эта модель и сочетание потребностей позволяет создать комплексную и эффективную систему общественного транспорта и обеспечить эффективное предоставление общественных услуг.

268. Одна концепция – компактный город – требует дальнейшего разъяснения, так как она, будучи одним из инструментов национального и городского управления, позволяет реализовать возможности, создаваемые экономикой знаний и цифровой экономикой. Она в равной мере относится и к сконцентрированным городским агломерациям, и к отдельным более мелким и более отдаленным городам.

269. Жилье, городская мобильность и общественный транспорт: то, как города планируются и развиваются и как координируются строительство жилья, городская мобильность, дорожное движение и общественный транспорт, имеет крайне важное значение для обеспечения здоровой окружающей среды, устойчивого роста и достойного качества жизни для граждан. Устойчивое общество не должно возводить барьеры, и город и общество должны строиться вместе. Необходимо применять комплексный подход к планированию с тем, чтобы системы общественного транспорта проектировались вместе с новым жильем.

270. «Умные» города: развитие устойчивых и «умных» городов связано с внедрением технических систем, их соединением друг с другом и обеспечением доступа к технологиям. Речь может идти о дистанционном управлении, мониторинге и считывании показаний, например, систем энергообеспечения, дорожного движения, общественного транспорта, водоснабжения и канализации, а также о предоставлении гражданам информации для того, чтобы они могли принимать более обоснованные с экологической точки зрения решения. Примером того, как следует работать с взаимосвязанной системой, служит система принятия комплексных решений в интересах «умного» развития, энергетики, удаления отходов, транспорта, решений, касающихся общественного транспорта, и т.д. В условиях проектирования новых жилых районов или модернизации старых районов это обеспечивает жителям возможность жить более устойчивой и экологически безопасной жизнью.

271. Социальная интеграция и гендерные вопросы: устойчивое развитие городов также требует решения вопроса социальной интеграции. Урбанизация оказывает влияние на гендерное равенство, наличие адекватного и недорогого жилья, здравоохранения и благосостояния населения, в первую очередь детей и растущего числа пожилых граждан. Эти проблемы огромны и требуют применения скоординированного подхода. Гендерное равенство также играет важную роль в обеспечении устойчивого развития городов. Речь идет об обеспечении прав и возможностей для женщин и мужчин, мальчиков и девочек, с тем, чтобы они могли жить полноценной повседневной жизнью. Речь также идет и об увеличении числа эффективных решений в области общественного транспорта, поскольку из различных исследований мы знаем, что женщины, в целом, пользуются общественным транспортом чаще, чем мужчины. Гендерное равенство также связано с правом всех людей чувствовать себя в безопасности в городских районах. Сейчас улицы и общественные места могут быть

организованы так, что это порождает чувство небезопасности, например из-за плохого освещения.

272. Компактные города характеризуются плотной застройкой и близким расположением друг к другу, соединением городских районов с помощью систем общественного транспорта и доступностью местных услуг и рабочих мест (OECD glossary, p. 15). Они представляют собой практичные городские районы, т.е. функциональные экономические единицы, характеризующиеся наличием густонаселенного «городского ядра» и окраин, чей рынок труда и транспортная система интегрированы с «городским ядром».

273. Понятие «компактный город» эволюционировало и расширилось, выйдя за рамки простой политики сдерживания роста городов для защиты природной среды и сельского хозяйства от городского развития. Постепенно расширившись, оно стало охватывать широкий спектр целей, включая энергосбережение, качество жизни и жизнестойкость, и представлять собой многоаспектную политику, преследующую широкий круг целей в области устойчивого развития городов и способствующую достижению городской устойчивости в соответствии с целями Организации Объединенных Наций в области устойчивого развития (там же, стр. 19). Его можно также рассматривать как средство защиты окружающей среды путем регулирования роста.

274. В недавно проведенном исследовании ОЭСР было показано, что стратегию создания компактных городов можно также использовать для осуществления позитивного вклада в экономический рост. Таким образом, она обладает экономическим потенциалом и приносит экологические выгоды в плане выбросов и использования земельных ресурсов. Она также представляет собой продуманный комплекс мер, применяемых для удовлетворения экономических и социальных потребностей экономики знаний XXI века. Поскольку экономический рост и сокращение выбросов CO₂ занимают центральное место в национальных стратегических программах, директивным органам на национальном уровне крайне важно понять потенциал программ создания компактных городов и включать их, в соответствующих случаях, в национальные стратегии городского развития (OECD, p. 20).

275. С экологической точки зрения, уменьшение расстояния между городами и снижение зависимости от автомобильного транспорта может помочь сократить потребление электроэнергии и выбросы CO₂. Компактные города сохраняют сельскохозяйственные угодья и природное биоразнообразие вокруг городских районов, которые в противном случае были бы безвозвратно утрачены. Они создают возможности для образования связей между городскими и сельскими районами и создания устойчивых городских систем продовольственного обеспечения. Пригородное сельское хозяйство стимулирует потребление местных продуктов питания и уменьшает расстояние для доставки продовольствия, что также способствует сокращению выбросов CO₂. С экономической точки зрения, компактные города могут повысить эффективность инвестиций в инфраструктуру и сократить расходы на техническое обслуживание, особенно для систем транспорта, электроэнергетики, водоснабжения и удаления отходов.

276. Компактные города обеспечивают жителям более легкий доступ к разнообразным местным услугам и рабочим местам. Кроме того, считается, что высокая плотность в сочетании с различными городскими функциями стимулирует распространение знаний и, таким образом, способствует экономическому росту.

277. Можно также утверждать, что компактный город формирует новые «зеленые» потребности, способствующие технологическому развитию и инновациям и стимулирующие рост. Например, снижение зависимости от автомобильного транспорта потребует создания новых видов «зеленой» инфраструктуры и транспорта, таких как легкий железнодорожный и велосипедный транспорт. В связи с этим также возникают социальные выгоды, поскольку снижение нагрузки на системы общественного транспорта из-за уменьшения расстояний приводит к сокращению путевых расходов. Это облегчает возможность совершать поездки для домашних хозяйств с низким уровнем дохода. Наличие местных услуг и рабочих мест, расположенных неподалеку от дома, способствует повышению качества жизни.

278. Тем не менее, концепция компактных городов требует большей общественной координации мероприятий и потребностей в области городского развития для интеграции стратегий планирования. Важное значение для достижения вышеупомянутых позитивных целей и результатов имеет создание в государственном и частном секторах потенциала для регулирования землепользования и городского планирования. Существуют потенциальные негативные последствия, связанные с увеличением плотности, дорожными пробками, загрязнением воздуха и доступностью жилья, влияющие на качество жизни, включая

образование «городских островов тепла» и увеличение спроса на электроэнергию в плотно застроенных районах. Компактные города могут быть более уязвимыми в условиях стихийных бедствий, таких как землетрясения, наводнения и пожары. Необходимо позаботиться о том, чтобы уменьшить их уязвимость и повысить их устойчивость к различным рискам, связанным со стихийными бедствиями.

279. Стратегии создания компактных городов могут способствовать формированию экономической среды и связанных с «зеленым» ростом выгод. Основной ценностью компактного города является его способность интегрировать цели городской политики, такие как экономическая жизнестойкость, окружающая среда и устойчивость и социальное равенство, и увязывать их с потребностями в прилегающих сельских районах. Стратегии создания компактных городов увязывают эти приоритетные задачи друг с другом, а не решают их по отдельности, даже взаимоисключающими способами. В частности, они могут решать экономические и экологические задачи одновременно, без какой-либо серьезной координации, если стратегии правильно разработаны и умело реализуются (ОЕСД, р. 21).

280. Подготовка этого регионального доклада для Хабитат-III о проблемах жилищного хозяйства и городского развития в регионе Европейской экономической комиссии вернулась к исходной точке. Все данные за последние 20 лет, прошедшие после Конференции Хабитат-II, по сути дела, свидетельствуют о том, что XXI век станет веком городов. Однако мы можем пойти дальше и предложить, чтобы в регионе ЕЭК, на так называемом глобальном Севере, XXI век стал веком компактных, жизнестойких и интегрированных городов.

Список литературы

- Ahrend, R., E. Farchy, I. Kaplanis and A.C. Lembke (2014). What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries. OECD Regional Development Working Papers, 2014. Paris: OECD Publishing.
- American Planning Association (2015). “Great Places in America: Public Spaces – Millennium Park”, available from <https://www.planning.org/greatplaces/spaces/2015/millenniumpark.htm>.
- Armour, Tom (2016). “Green Infrastructure – Responding to climate change and adapting cities”, *Growing Awareness – How green consciousness changes perceptions and places*. Edinburgh: RIAS.
- Brunet, Roger (1973).
- CER (2014): Increasing Energy Efficiency of Buildings in Uzbekistan. Directions for Reforms and Expected Outcomes. Available from <http://www.cer.uz/upload/iblock/1b8/wkkcltylghzjresstz%20vvxtqodeugwgmtdpnkijabmcuabxaezjkvt oew%20idapedgxhemc%20cj%20aapgmbgzfzbcvfltoojmei4.pdf>.
- Clark, Greg (2015.) “Future of Cities: Small Cities, Big Challenges”, available from <http://jllblog.com/cities/2015/04/15/future-of-cities-small-cities-big-challenges/>.
- Conti, G., R. De Amicis, M. Ford, P. Elisei and D. Patti (2012). “i-SCOPE – Interoperable Smart City Services through an Open Platform for Urban Ecosystems.” Schwechat, Austria.
- Cooke, P. and K. Morgan (1998). *The Associational Economy: Firms, Regions, and Innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- ECE (2009). *Self-Made Cities: In search of sustainable solutions for informal settlements in the United Nations Economic Commission for Europe region*. United Nations publication, Sales No. E.09.II.E.9.
- ECE (2012). Climate Neutral Cities: How to make cities less energy and carbon intensive and more resilient to climatic challenges. Available from <http://www.unece.org/index.php?id=29875>.
- ECE (2013). Challenges and Priorities in Housing and Land Management in the ECE Region. Geneva. Available from www.unece.org/index.php?id=32606.
- ECE (2015). Social Housing in the UNECE Region: Models, Trends and Challenges. ECE, Geneva. Available from http://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/Social_Housing_in_UNECE_region.pdf.
- ECE (2015a). Press Release: ECE study on social housing finds that securing financing for the provision of affordable housing is a key challenge in the region. Available from <http://www.unece.org/?id=41051>.
- European Commission (2011). Cities of tomorrow – Challenges, visions, ways forward. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission (2012). Staff Working Document: Guidelines on best practice to limit, mitigate or compensate soil sealing. Available from <http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/guidelines/EN%20-%20Sealing%20Guidelines.pdf>.
- European Commission (2015). Homelessness. Available from <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1061&langId=en>.
- European Environment Agency (1999). Environment in the European Union at the turn of the century.
- European Environment Agency (2010). Driving forces that shape environmental futures in the Western Balkans, Environmental trends and perspectives in the Western Balkans. Available from www.eea.europa.eu/publications/western-balkans.
- European Environment Agency (2014). Carbon Pollution Emission Guidelines for Existing Stationary Sources: Electric Utility Generating Units. Federal Register 79 (18 June 2014), available from <https://www.federalregister.gov/articles/2014/06/18/2014-13726/carbon-pollution-emission-guidelines-for-existing-stationary-sources-electric-utility-generating> (accessed 9 January 2017).
- European Environment Agency (2015). State of Environment Report. Available from www.eea.europa.eu/soer-2015/synthesis/report/0c-executivesummary.

- European Environment Agency (2015a). “Urban systems”, available from www.eea.europa.eu/soer-2015/europe/urban-systems.
- European Environment Agency (2015b). “Air quality in Europe – 2014 report”, available from www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2014.
- European Observatory on Homelessness (2014). Extent and Profile of Homelessness in European Member States: A Statistical Update, Feantsaresearch. Available from http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/feantsa-studies_04-web2.pdf.
- Eurostat (2015). Electricity production, consumption and market overview. Available from http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Electricity_production,_consumption_and_market_overview.
- Fernández Evangelista, G. and S. Jones (eds.) (2013). Mean Streets: A Report on the Criminalisation of Homelessness in Europe. Available from www.housingrightswatch.org/sites/default/files/Mean%20Streets%20-%20Full.pdf.
- Field, C.B., L.D. Mortsch, M. Brklacich, D.L. Forbes, P. Kovacs, J.A. Patz, S.W. Running and M.J. Scott (2007). North America. Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden and C.E. Hanson (eds.), Cambridge: Cambridge University Press.
- Frey, William H. (2014). “A Population Slowdown for Small Town America. Brookings”, available from www.brookings.edu/opinions/a-population-slowdown-for-small-town-america/.
- Future of Places (2015). Public Space in the New Urban Agenda. Available at: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/prgm/urbandevt/Public_Spaces_Geneva_2015/presentations/02_Farell_Vital_Public_Spaces.pdf.
- Garrett, B.L. (2015). “The privatisation of cities’ public spaces is escalating. It is time to take a stand”, The Guardian, available from <http://www.theguardian.com/cities/2015/aug/04/pops-privately-owned-public-space-cities-direct-action>.
- Gehl, J. (2013). Liveable Cities – for the 21st Century. Available from https://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/prgm/urbandevt/Public_Spaces_Geneva_2015/presentations/12_Gehl_Vital_Public_Spaces.pdf.
- Glaeser, Edward (2011). *Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier and Happier*. London: Macmillan.
- Golubchikov, O. (2006). Interurban Development and Economic Disparities in a Russian Province, *Eurasian Geography and Economics*, vol. 47, No. 4, pp. 478–495.
- Golubchikov, O., A. Badyina and A. Makhrova (2014). The Hybrid Spatialities of Transition: Capitalism, Legacy and Uneven Urban Economic Restructuring, *Urban Studies*, vol. 51, No. 4, pp. 617–633.
- Golubchikov, O., A. Badyina, A. Makhrova and I. Brade (2015). Uneven Urban Resilience: The Economic Adjustment and Polarization of Russia’s Cities, in T. Lang, S. Henn, W. Sgibnev and K. Ehrlich (eds.) *Understanding Geographies of Polarization and Peripheralization: Perspectives from Central and Eastern Europe and Beyond*, London: Macmillan.
- Golubchikov, O. and A. Makhrova (2013). Faktory neravnomernogo razvitiya rosiyskikh gorodov, *Vestnik Moskovskogo Universiteta: Seriya Geografiya*, No. 2, pp. 54–60.
- Housing Europe (2015). “The State of Housing in the European Union 2015: A Housing Europe Review”, available from <http://www.housingeurope.eu/resource-468/the-state-of-housing-in-the-eu-2015>.
- IOM (2015). World Migration Report 2015: Migrants and Cities, New Partnerships to Manage Mobility. Available at www.iom.int/world-migration-report-2015.
- JRC 2015 GHSL Grid V1.
- JRF (2013). The Links Between Housing and Poverty: An Evidence Review. Joseph Rowntree Foundation, London. Available at: <https://www.york.ac.uk/media/chp/documents/2013/poverty-housing-options-full.pdf>.

- Kantor, P. (2012). *Assessing the Governance Capacity of Metropolitan Areas: A Comparative Perspective*. Paris.
- Kasarda, J.D. and G. Lindsay (2012). *Aerotropolis – The Way We'll Live Next*. London: Penguin Group.
- Kneebone, Elizabeth and Alan Berube (2014). *Confronting Suburban Poverty in America*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Kunzmann, K. (2009). *Medium-sized Towns, Strategic Planning and Creative Governance in the South Baltic Arc*.
- Madanipour, Ali (2011). *Knowledge Economy and the City – Spaces of Knowledge*. Routledge.
- Martin, D. (2014). Reflections on the Integrated Territorial Approach in STATUS Practices, in *Strategic Territorial Agendas for Small and Middle-Sized Towns and Urban Systems*. P. Elisei (Ed.). Ljubljana: UIRS.
- Melillo, J.M., T.C. Richmond, and G.W. Yohe (eds.) (2014). *Highlights of Climate Change Impacts in the United States: The Third National Climate Assessment*. U.S. Global Change Research Program, October 2014. Washington, D.C. Available from <http://nca2014.globalchange.gov/downloads> (Accessed 9 January 2017).
- Mitchell, W.J. (1995). *City of Bits: Space, Place and the Infobahn*. Cambridge: MIT Press.
- National Highway Traffic Safety Administration (2012). “Obama Administration Finalizes Historic 54.5 mpg Fuel Efficiency Standards”, available from <http://www.nhtsa.gov/About+NHTSA/Press+Releases/2012/Obama+Administration+Finalizes+Historic+54.5+mpg+Fuel+Efficiency+Standards> (accessed 9 January 2017).
- OECD (2005). *Building Competitive Regions: Strategies and Governance*.
- OECD (2013). *The OECD Action Plan for Youth*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2014). *Metropolitan Governance Survey, 2014*.
- OECD (2015). *International Migration Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris. Available from <http://www.oecd.org/migration/international-migration-outlook-1999124x.htm>.
- OECD (2015a). *Governing the City – Policy Highlights*.
- One-Europe (2014). “Homeless people in Europe, Russia and Belgium with their own stories”, available from <http://one-europe.info/homeless-people-in-europe-russia-and-belgium-with-their-own-stories>.
- Partnership for Sustainable Communities (2013). *Leveraging Partnership Programs*. Washington D.C. PSC, July 2013. Available from <http://www.sustainablecommunities.gov/sites/sustainablecommunities.gov/files/docs/HUD-partnership-07-19-2013.pdf> (accessed 9 January 2017).
- Porta, S. (2014). *Public spaces, resilience and urban prosperity: an evolutionary approach to urban development*. Available from http://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/prgm/urbandevt/Public_Spaces_Geneva_2015/presentations/05_Porta_Vital_Public_Spaces.pdf.
- Regional Environmental Center (2006). *Environmental Snapshot of South Eastern Europe. REReP Country Profiles*.
- Rudenko, L. (2013) *Glavnye tendentsii razvitiya gorodov Ukrainykin L. Rudenko (ed.) Izmeneniya Gorodskogo Prostranstva v Ukraine*. Kiev: Referat.
- Saliez, F. (2015). “Public Space and Sustainable Urban Development”, available from www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/prgm/urbandevt/Public_Spaces_Geneva_2015/presentations/01_Saliez_Vital_Public_Spaces.pdf.
- Saxenian, A.L. (1994). *Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*. Cambridge: Harvard University Press.
- Smart Growth America (2015). *Measuring Sprawl 2014 Report*. Available from <http://www.smartgrowthamerica.org/documents/measuring-sprawl-2014.pdf>.
- Suvorova, I. (2012). “Will the Small Cities of Russia Survive?” available from <http://imrussia.org/en/economy/194-will-small-russian-cities-survive>.

- Torrens A. and A. Thompson (2012). The social impact of research conducted in Russell Group universities. *Russell Group Papers*, issue 3.
- UN DESA, Population Division (2014). *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights* (ST/ESA/SER.A/352).
- UN-Habitat (2011). *Affordable Land and Housing in Europe and North America*, UN-Habitat, Nairobi.
- UN-Habitat (2012). *A New Urban Agenda for the 21st Century*, Habitat III Third United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development, Partners Consultation Paper.
- UN-Habitat (2013). “Streets as Public Spaces and Drivers of Urban Prosperity”, available from <http://unhabitat.org/books/streets-as-public-spaces-and-drivers-of-urban-prosperity/>.
- UN-Habitat (2013a). *The State of European Cities in Transition 2013*, UN-Habitat, Nairobi.
- UN-Habitat (2015). “Housing at the centre of the ‘New Urban Agenda’”, available from <http://unhabitat.org/housing-at-the-centre-of-the-new-urban-agenda/>.
- United Cities and Local Government (2008). *Metropolitan Governance*.
- United Kingdom Green Investment Bank (2015). *Smarter greener cities: Ten ways to modernise and improve UK urban infrastructure*.
- United Nations, 2015.
- United Nations Development Programme (UNDP) (2007). *Environmental Policy in South-Eastern Europe*. Available from <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2007/ece/ece.belgrade.conf.2007.inf.22.e.pdf>.
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction (2015). *A compendium of disaster risk reduction practices in cities of the Western Balkans and Turkey: A Review of Selected Cities Participating in UNISDR’S “Making Cities Resilient: My City is Getting Ready!” Campaign*. Available from http://www.unisdr.org/files/39825_compendiumuploadpw.pdf.
- United Nations Population Fund (2013). *Population Trends and Policies in the UNECE Region: Outcomes, Policies and Possibilities*. Vobecká, Jana, William P. Butz and Gerald Cirilo Reyes. Prepared by the International Institute for Applied Systems Analysis and the Wittgenstein Center for Demography and Human Capital at the request of the United Nations Population Fund.
- United States Environmental Protection Agency (2012). *2017 and Later Model Year Light-Duty Vehicle Greenhouse Gas Emissions and Corporate Average Fuel Economy Standards*. Federal Register 77. Available from www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2012-10-15/pdf/2012-21972.pdf (accessed 9 January 2017).
- United States Environmental Protection Agency (2013). *Endangerment and Cause or Contribute Findings for Greenhouse Gases under Section 202(a) of the Clean Air Act*, available from www.epa.gov/climatechange/endangerment/ (accessed 9 January 2017).
- United States Environmental Protection Agency (2014). *Regulatory Initiatives*. Available from <http://www.epa.gov/climatechange/EPAactivities/regulatory-initiatives.html> (accessed 9 January 2017).
- United States Environmental Protection Agency (2014a). “Clean Water State Revolving Fund”, available from http://water.epa.gov/grants_funding/cwsrf/cwsrf_index.cfm (accessed 9 January 2017).
- United States of America, National Report for the Third United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III). 1 April 2015. Prepared by the United States Department of Housing and Urban Development.
- United States Department of Housing and Urban Development (2014). *The 2014 Annual Homeless Assessment Report (AHAR) to Congress*. Available from <http://www.hudexchange.info/resources/documents/2014-AHAR-Part1.pdf>.
- United States Federal Emergency Management Agency (FEMA). *Disaster Declarations*. Available from <https://www.fema.gov/disasters>.
- URBACT (2011). *Creative-based Strategies in Small and Medium-sized Cities: Guidelines for Local Authorities*.

Vasagar, J. (2012). “Privately owned public space: where are they and who owns them?”, The Guardian, available from <http://www.theguardian.com/news/datablog/2012/jun/11/privately-owned-public-space-map>.

WHO (2010). *Urban HEART – Urban Health Equity Assessment and Response Tool*. Kobe. Available from http://www.who.int/kobe_centre/publications/urban_heart/en/.

WHO (2011). *Health in the green economy: Health co-benefits of climate change mitigation — Housing sector*. Geneva. Available from <http://www.who.int/hia/hgehousing.pdf>.

WHO Regional Office for Europe (2010). Urban planning, environment and health. From evidence to policy action. Copenhagen. Available from http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0004/114448/E93987.pdf.

WHO Regional Office for Europe (2010a). “Protecting health in an environment challenged by climate change: European Regional Framework for Action”, available from <http://www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/Climate-change/publications/2010/protecting-health-in-an-environment-challenged-by-climate-change-european-regional-framework-for-action>.

WHO Regional Office for Europe (2011). Environmental burden of disease associated with inadequate housing. Summary report. Copenhagen. Available in English from http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0017/145511/e95004sum.pdf?ua=1 and in Russian at: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0009/237843/Environmental-burden-of-disease-from-inadequate-housing-Rus.pdf?ua=1.

WHO Regional Office for Europe (2012). Environmental health inequalities in Europe. Assessment report. Copenhagen. Available from http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0010/157969/e96194.pdf?ua=1 with the Russian summary at: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0006/162528/EH-inequalities-in-Europe_ES_Russian.pdf?ua=1.

WHO Regional Office for Europe (2013). Physical activity promotion in socially disadvantaged groups: principles for action. PHAN Work Package 4. Final Report. Available from http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0005/185954/E96817eng.pdf?ua=1.

WHO Regional Office for Europe (2014). Health economic assessment tool (HEAT) for cycling and walking. Copenhagen. Available from <http://www.euro.who.int/HEAT>.

WHO Regional Office for Europe (2015). Protecting health in Europe from climate change. Update of the evidence (forthcoming, update of <http://www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/Climate-change/publications/pre-2009/protecting-health-in-europe-from-climate-change>).

WHO/UN–Habitat (2010): Hidden Cities: Unmasking and Overcoming Health Iniquities in Urban Settings. Available from http://www.who.int/kobe_centre/publications/hiddencities_media/who_un_habitat_hidden_cities_web.pdf?ua=1.