СОСТОЯНИЕ ЕВРОПЕЙСКИХ ГОРОДОВ В ПЕРЕХОДНОЙ ПЕРИОД 2013

ПОДВЕДЕНИЕ ИТОГОВ ЗА 20 ЛЕТ РЕФОРМ

ООН ХАБИТАТ
ЗА ЛУЧШЕЕ БУДУЩЕЕ ГОРОДОВ

© Программа ООН по населенным пунктам (ООН-Хабитат) 2013
Все права зарезервированы
П/Я 30030, Найроби 00100, Кения
Тел.: +254 20 7623 120
Факс: +254 20 7623 904
Эл. почта: habitat.publications@unhabitat.org
Сайт в интернете: www. unhabitat.org

Номер HS: HS/050/13R
Номер ISBN (Серия): 978-92-1-133397-8
Номер ISBN (Том): 978-92-1-132583-6

Макет и оформление – компания программного обеспечения «Майк Джоунс», Найроби, Кения

Фото на первой стороне обложки: Варшава, Польша. ©Марчелло74/Шаттерсток
Фото на четвертой стороне обложки: Рига, Латвия. ©МартинсЛ/Шаттерсток

ПРИМЕЧАНИЕ

Употребляемые в настоящем издании обозначения и изложенные материалы не означают выражения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций какого-либо мнения относительно правового статуса страны, территории, города, района или их властей, или мнения относительно делимитации их рубежей и границ. Ссылки на компании, товарную продукцию или происходящие события не означают поддержки со стороны ООН. Выдержки из настоящей публикации, за исключением фотографий, можно перепечатывать без специального разрешения при условии указания ссылки на источник.

ООН ХАБИТАТ
ЗА ЛУЧШЕЕ БУДУЩЕЕ ГОРОДОВ

СОСТОЯНИЕ ЕВРОПЕЙСКИХ ГОРОДОВ В ПЕРЕХОДНОЙ ПЕРИОД 2013

ПОДВЕДЕНИЕ ИТОГОВ ЗА 20 ЛЕТ РЕФОРМ

INSTITUTE OF URBAN DEVELOPMENT
INSTYTUT ROZWOJU MIAST
KRAKOW POLAND

ПРЕДИСЛОВИЕ ООН-ХАБИТАТ

С большим удовольствием представляю первый выпуск доклада «Состояние европейских городов в переходной период 2013» – самое последнее издание из числа региональных докладов ООН-Хабитат о состоянии городов. Данная серия быстро набирает темпы, и в ней уже представлены такие регионы, как Африка, арабские государства, Азиатско-Тихоокеанский регион и страны Латинской Америки и Карибского бассейна.

Действительно, настоящий доклад выходит из печати весьма своевременно. В нем содержится глубокий анализ работы на этапе преобразований, проводившейся на протяжении 20 лет в 23 странах и территориях Северо-Восточной, Центральной, Восточной и Юго-Восточной Европы. В начале 1990-х годов эти страны встали на исторический путь перехода от социалистического планового хозяйства к демократической системе рыночной экономики. Как показано в докладе, это был долгий и извилистый путь, и сегодня эти страны находятся на разных этапах завершения реформ.

Страны Европы с экономикой переходного периода представляют собой неоднородную группу. Между этими государствами в 2011 году существовала значительная разница в численности населения – от 68,9 миллионов человек в Украине до 632 000 в Черногории. Страны существенно отличались и по уровню урбанизации – от 75 % в Беларуси до 48% в Молдове (при 60 % в среднем по региону в 2011 году). Последний показатель, возможно, указывает на то, что регион находится на финальных стадиях переходного периода урбанизации. Однако и официальные данные, и прогнозы свидетельствуют, что в регионе наблюдается заметная тенденция сокращения населения при сохранении практически неизменной доли городского населения. Согласно прогнозам, уровень урбанизации в регионе будет расти медленными темпами и в 2050 году достигнет 70 %, что произойдет скорее в результате сокращения сельского населения, чем за счет реального роста населения в городах.

Перед населением региона, численность которого составляет свыше 200 миллионов человек, стоят серьезные проблемы. Они связаны с нынешним историческим переходным периодом в политической и экономической жизни, не имеют прецедентов в современной истории, и, как показано в докладе, включают глубокие и крайне сложные реформы в системе управления, затрагивающие все стороны жизни общества.

Как часто бывает, эти радикальные изменения несут с собой и новые возможности. Одна из основных задач нынешнего переходного периода состоит в том, чтобы улучшить условия жизни населения. Однако краткосрочные последствия реформ могут быть чрезвычайно болезненны и приводить к массовым волнениям, лишениям и страданиям людей.

Например, результатом распада бывшей Республики Югославии стали конфликт и война, унесшие множество человеческих жизней. Аналогичным образом, развал в регионе некоторых отраслей промышленности, внезапно оказавшихся неконкурентоспособными на мировых рынках, привел к серьезным последствиям для городов региона, в особенности тех, чья экономика была недостаточно диверсифицирована или, что еще хуже, держалась только на одной отрасли производства. Сам смысл существования экономики в таких городах испарился практически в одночасье, а последовавший за этим массовый исход молодежи и населения с предпринимательской жилкой поставил эти города перед еще более мрачными перспективами.

И тем не менее именно города пользуются в мире надежной репутацией источников развития экономики, человеческого потенциала и процветания. При внимательном подходе к использованию творческих возможностей, присущих городской среде, преимуществ расположения города или эффекта агломерирования, города – и как отдельные муниципальные образования, и как части объединенных городских систем – во многих случаях могут добиться возрождения своей экономики.

С помощью данного доклада ООН-Хабитат надеется внести вклад в этот процесс оживления городов и улучшения состояния городской среды в интересах населения стран Европы с переходной экономикой.

Д-р Хуан Клос
Заместитель Генерального секретаря ООН
Исполнительный директор ООН-Хабитат

ВСТУПЛЕНИЕ ПОЛЬШИ

Города как сфера деятельности с наиболее широкими возможностями обеспечения роста экономики играют все более важную роль в осуществлении политики регионального и территориального развития. Польша является примером страны, которая в результате 20 лет деятельности по осуществлению преобразований добилась значительного роста экономики, сосредоточенной в наиболее сильных в экономическом отношении крупнейших мегаполисах. Эти динамично развивающиеся города стали основным источником движущих факторов экономического развития страны и способствовали созданию новых рабочих мест, благодаря чему они стали важной сферой деятельности в обеспечении структурных перемен.

Преимущества развития крупнейших городов не ограничиваются городской чертой, эти преимущества распространяются на всю территорию мегаполиса и на соседние районы. Поэтому создание функциональных связей между основными городами и их окрестностями, в особенности связей между городскими и сельскими районами, имеет крайне важное значение для укрепления национального и регионального территориального единства.

Одновременно, хотя и в меньших территориальных масштабах, отдельные городские кварталы даже в самых динамично развивающихся городах продолжают ощущать на себе последствия концентрации нищеты, социальных проблем и утраты экономических функций. Поэтому вопросы городского развития глубоко укоренились в повестке дня национальной политики. Нынешние и грядущие проблемы, с которыми сталкиваются города, выдвигают на первый план необходимость обеспечения интеллектуального, устойчивого и всестороннего в социальном отношении развития городов и их окрестностей.

В докладе «Состояние европейских городов в переходной период 2013: подведение итогов за 20 лет реформ» приводится всесторонний анализ основных проблем, с которыми сталкиваются в эпоху постсоциализма большие и малые города и села в 23-х странах и территориях Северо-Восточной, Центральной, Восточной и Юго-Восточной Европы, и содержатся рекомендации относительно повышения уровня различных городских проблем в национальной и региональной повестке дня.

Все изложенные в настоящем докладе темы представляют важное значение, в том числе тенденции городского развития, миграция населения и другие демографические процессы; экономические аспекты городского развития, жилищные и социальные вопросы; вопросы окружающей среды; роль городов в национальной и региональной системе управления, а также постоянная необходимость проведения дальнейших реформ городского управления и решения основных возникающих проблем.

Полагаю, что такая всесторонняя оценка городов Европы с переходной экономикой станет крупным вкладом в работу по укреплению и дополнению городских аспектов в нашей национальной политике. Политика на основе принципов комплексного, интеллектуального, устойчивого и всестороннего городского развития является лучшим способом обеспечения роста экономики и социального единства в городах Европы и улучшения качества жизни населения в настоящее время и в будущем.

Эльжбета Беньковская
Министр регионального развития Польши

ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

В целях проведения детального анализа условий и тенденций, сложившихся в странах европейского региона с переходной экономикой, настоящий доклад был составлен на основе национальных докладов, в подготовке которых принимали участие д-р Дорина Пояни (Албания); Бранислав Биелич (Босния и Герцеговина); Рафаль Станек, Олексий Судаков (Беларусь, Молдова, Украина); д-р Юлия Спиридонова (Болгария); д-р Сункана Слиепчевич, д-р Ивана Бакарич, д-р Дубравка Алибегович (Хорватия); Дукаджин Бакия (Косово); д-р Иван Тосич, д-р Йозеф Хегедюс, Ева Герохази, Андреа Тонко, Андраш Экеш, Антал Гертхайз (Чешская Республика, Эстония, Венгрия, Словакия); д-р Зайга Кристиане (Латвия); д-р Донатас Бурнейка (Литва); Лидия Трпеновска-Симоновик, Душица Трпцевска-Ангелковик (Македония); Саша Карайович (Черногория); д-р Войцех Ярчевский (Польша); Оана Попеску (Румыния); проф. Борислав Стойков, Оливера Радойчич, Огниен Плавец, Елена Бишевац, Предраг Ковачевич (Сербия); Барбара Мали, проф. Калиопа Эндрюс, д-р Мойца Голобич, д-р Боштян Керблер, д-р Найя Марот, Сергея Гулич, Андрей Гулич, д-р Ричард Сенди, д-р Мойца Сасек-Дивяк, д-р Матей Габровец (Словения).

Начало работы было положено на организационном совещании группы экспертов 25-26 января 2010 года в Институте градостроительства (ИГС) в г. Кракове, Польша, в котором участвовали Ежи Адамский, Виктор Гловацкий, д-р Катажина Горчица, проф. Зигмунд Зёбровский и Карол Янаш (ИГС), Катерина Безгашина (организация «Хабитат за гуманность в Европе и Центральной Азии»), Дойна Бубулете («Урбанпроект». Румыния), проф. Гжегож Вецлавович (Польская академия наук), Милена Гартлей (Сеть ассоциаций местных органов самоуправления в странах Юго-Восточной Европы), проф. Анджей Зборовский (Ягелонский университет), проф. Анна Карвиньска (Краковский университет экономики), д-р Джозеф Мазеланд (ООН-Хабитат), Гвендолин Меннетрие и Кжиштоф Мулярчик (Варшавское отделение ООН-Хабитат), Анна Надольна (контактный пункт связи УРБАКТ – Ассоциация польских городов), Рихард Онгерт (Венгерское общество городского планирования), Томаш Подканьский и Анджей Поравский (Ассоциация польских городов), Геза Саламин (ВАТИ), д-р Мойца Сасек-Дивяк (УИРС), д-р Людек Сикора (Карлов университет, Прага), д-р Марта Скиба (Университет города Зелена-Гура), д-р Юлия Спиридонова (Национальный центр развития территории) и д-р Александра Ядач-Сепиоло (Варшавская школа экономики).

Второе совещание группы экспертов состоялось также в ИГС в Кракове 23-24 марта 2011 года, в нем участвовали Ежи Адамский, Януш Ежак, проф. Зигмунд Зёбровский и Карол Янаш (ИГС), Барбара Галасси и Кжиштоф Мулярчик (Варшавское отделение ООН-Хабитат), Паулиус Куликаускас и д-р Джозеф Мазеланд (ООН-Хабитат), д-р Юлия Спиридонова (Национальный центр развития территории), Рафаль Станек (СТТ Консалт), д-р Иван Тосич (Центральный научно-исследовательский институт, Венгрия). Участники совещания внесли коррективы в общий план подготовки доклада и рассмотрели вопросы методики подготовки его проекта.

Подготовленный, но не окончательный вариант проекта доклада был рассмотрен на заседании Редакционного совета в ИГС 14-15 мая 2012 года. В работе заседания приняли участие Ежи Адамский, проф. Зигмунд Зёбровский и Карол Янаш (ИГС), Жан-Ив Барсело, Кжиштоф Бачинский, Паулиус Куликаускас и д-р Джозеф Мазеланд (ООН-Хабитат), д-р Иосиф Салуквадзе (Тбилисский государственный университет), Рафаль Станек (СТТ Консалт), проф. Борислав Стойков (Сербия), д-р Иван Тосич (Центральный научно-исследовательский институт, Венгрия).

Концепцией и координацией подготовки доклада занимались сотрудники ООН-Хабитат в Найроби Джозеф Мазеланд, Лузунгу Кайани и Катарина Рошель. Организацией и координацией деятельности на региональном уровне занимались сотрудники краковского Института градостроительства Ежи Адамский и Карол Янаш. Общее руководство проектом осуществлял руководитель Отдела реализации проектов ООН-Хабитат Алиун Бадьян.

Координацией работы при подготовке главы доклада по западному субрегиону на основе национальных докладов стран западного субрегиона занимался д-р Иван Тосич (Центральный научно-исследовательский институт, Венгрия), в сотрудничестве с ним работали Ева Герохази, д-р Йозеф Хегедюс, Андреа Тонко, Андраш Экеш и Антал Гертхайз.

Координацией работы при подготовке главы по восточному субрегиону на основе национальных докладов стран восточного субрегиона занимался д-р Рафаль Станек в сотрудничестве с Олексием Судаковым.

Координацией работы при подготовке главы по южному региону занимался проф. Борислав Стойков, в сотрудничестве с д-ром Синишей Тркульей и Предрагом Ковачевичем.

Координацией работы при подготовке главы по субрегиону Южного Кавказа занимался д-р Иосиф Салуквадзе (Тбилисский государственный университет, Грузия).

ООН-Хабитат выражает благодарность д-ру Яну Ольбрихту и членам межгосударственной парламентской группы Европейского парламента по проблемам городов, которая провела в ноябре 2012 года экспертную оценку сводного проекта доклада и высказала ценные замечания и предложения.

Редактор доклада – Доминик О'Рейли, перевод на русский язык – Виталий Лукьянцев.

редактор русского перевода доклада – Андрей Иванов.

Настоящий доклад невозможно было бы подготовить без щедрой финансовой поддержки Правительства Норвегии и сотрудничества Института градостроительства, Краков, Польша.

СОДЕРЖАНИЕ

ВСТУПЛЕНИЕ ООН-Хабитат **2**

ВСТУПЛЕНИЕ ПОЛЬШИ **3**

Выражение признательности **4**

1. СОСТОЯНИЕ ЕВРОПЕЙСКИХ ГОРОДОВ В ПЕРЕХОДНОЙ ПЕРИОД 2013 ..... **6**

ВВЕДЕНИЕ **8**

Основные выводы и краткие тезисы **11**

Общее резюме **13**

1.1 РЕЗЮМЕ ПО СУБРЕГИОНАМ 18
ЗАПАДНЫЙ СУБРЕГИОН 18
ВОСТОЧНЫЙ СУБРЕГИОН 20
ЮЖНЫЙ СУБРЕГИОН 22
ЮЖНЫЙ КАВКАЗ 24
1.2 ИСТОРИЧЕСКИЕ ПЕРСПЕКТИВЫ 26
1.3 КРУПНЕЙШИЕ ГОРОДА РЕГИОНА 32
1.4 РЕГИОНАЛЬНЫЕ ГОРОДА И РЕГИОНАЛЬНЫЕ ГОРОДСКИЕ СИСТЕМЫ 38
1.5 ПРЕОДОЛЕНИЕ НЕРАВЕНСТВА 43

2. СОСТОЯНИЕ ГОРОДОВ ЗАПАДНОГО СУБРЕГИОНА **52**

ВВЕДЕНИЕ **54**

2.1 НАСЕЛЕНИЕ И УРБАНИЗАЦИЯ 55
2.2 ЭКОНОМИЧЕСКАЯ РОЛЬ ГОРОДОВ 64
2.3 СОЦИАЛЬНЫЕ И ЖИЛИЩНЫЕ ВОПРОСЫ 73
2.4 ПРОБЛЕМЫ ГОРОДСКОЙ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ 83
2.5 СИСТЕМЫ ГОРОДСКОГО УПРАВЛЕНИЯ 90
2.6 ВОЗНИКАЮЩИЕ ПРОБЛЕМЫ 96

3. СОСТОЯНИЕ ГОРОДОВ ВОСТОЧНОГО СУБРЕГИОНА **100**

ВВЕДЕНИЕ **102**

3.1 НАСЕЛЕНИЕ И УРБАНИЗАЦИЯ 103
3.2 ЭКОНОМИЧЕСКАЯ РОЛЬ ГОРОДОВ 116
3.3 ЖИЛИЩНОЕ ХОЗЯЙСТВО 120
3.4 ПРОБЛЕМЫ ГОРОДСКОЙ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ 128
3.5 СИСТЕМЫ ГОРОДСКОГО УПРАВЛЕНИЯ 136
3.6 ВОЗНИКАЮЩИЕ ПРОБЛЕМЫ 144

4. СОСТОЯНИЕ ГОРОДОВ ЮЖНОГО СУБРЕГИОНА **148**

ВВЕДЕНИЕ **150**

4.1 НАСЕЛЕНИЕ И УРБАНИЗАЦИЯ 152
4.2 ЭКОНОМИЧЕСКАЯ РОЛЬ ГОРОДОВ 162
4.3 СОЦИАЛЬНЫЕ И ЖИЛИЩНЫЕ ВОПРОСЫ 172
4.4. ПРОБЛЕМЫ ГОРОДСКОЙ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ 180
4.5 СИСТЕМЫ ГОРОДСКОГО УПРАВЛЕНИЯ 187
4.6 ВОЗНИКАЮЩИЕ ПРОБЛЕМЫ 195

5. СОСТОЯНИЕ ГОРОДОВ ЮЖНОГО КАВКАЗА **200**

ВВЕДЕНИЕ **202**

5.1 НАСЕЛЕНИЕ И УРБАНИЗАЦИЯ 203
5.2 ЭКОНОМИЧЕСКАЯ РОЛЬ ГОРОДОВ 210
5.3 СОЦИАЛЬНЫЕ И ЖИЛИЩНЫЕ ВОПРОСЫ 216
5.4 ПРОБЛЕМЫ ГОРОДСКОЙ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ 224
5.5 СИСТЕМЫ ГОРОДСКОГО УПРАВЛЕНИЯ 231
5.6 ВОЗНИКАЮЩИЕ ПРОБЛЕМЫ 242

СТАТИСТИЧЕСКОЕ ПРИЛОЖЕНИЕ **248**

ТЕКСТОВЫЕ БЛОКИ

Текстовый БЛОК 1.1. ЗАРОЖДЕНИЕ СОВРЕМЕННОГО НАЦИОНАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА: ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЭКОНОМИЯ ИДЕНТИЧНОСТИ 29
Текстовый БЛОК 1. 2 ВОЙНА В БЫВШЕЙ ЮГОСЛАВИИ, 1991-1999 ГОДЫ 31
Текстовый БЛОК 2.1 СУБУРБАНИЗАЦИЯ ВОКРУГ ПРАГИ 58
Текстовый БЛОК 2.2 МЕРЫ ПО ОЖИВЛЕНИЮ ЭКОНОМИКИ В ЧЕШСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ 69
Текстовый БЛОК 2. 3 ИПОТЕЧНЫЕ КРЕДИТЫ В ИНОСТРАННОЙ ВАЛЮТЕ 79
Текстовый БЛОК 2.4 СТРОИТЕЛЬСТВО АРЕНДНОГО ЖИЛЬЯ В ВЕНГРИИ, 2000-2004 ГОДЫ 80
Текстовый БЛОК 2.5 ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОГО ЖИЛИЩНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА В ЧЕШСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ 81
Текстовый БЛОК 2.6 ПРОГРАММА СТРОИТЕЛЬСТВА СОЦИАЛЬНОГО ЖИЛЬЯ В СЛОВАКИИ 82
Текстовый БЛОК 2.7 ИНДЕКС ЭКОЛОГИЧЕСКИ ЧИСТЫХ ГОРОДОВ ЕВРОПЫ 85
Текстовый БЛОК 2.8: ПРАЖСКАЯ КОМПЛЕКСНАЯ ТРАНСПОРТНАЯ СИСТЕМА 86
Текстовый БЛОК 2.9: ОБЩЕСТВЕННЫЙ ТРАНСПОРТ В ОЛОМОУЦЕ 87
Текстовый БЛОК 2.10: АССОЦИАЦИЯ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ, РУМЫНИЯ 92
Текстовый БЛОК 2.11: МОДЕРНИЗАЦИЯ ГОРОДСКОГО УПРАВЛЕНИЯ И ПЛАНИРОВАНИЯ 93
Текстовый БЛОК 3.1: РАСПАД ТЕРРИТОРИИ МОЛДОВЫ 104
Текстовый БЛОК 3.2: ЧЕРНОБЫЛЬСКАЯ КАТАСТРОФА И МИГРАЦИЯ НАСЕЛЕНИЯ 112
Текстовый БЛОК 3.3: ТЕНЕВАЯ ЭКОНОМИКА 118
Текстовый БЛОК 3.4: МОНОФУНКЦИОНАЛЬНЫЕ ГОРОДА ВОСТОЧНОЙ УКРАИНЫ 119
Текстовый БЛОК 3.5: ПРОГРАММА ПРИОБРЕТЕНИЯ ПЕРВИЧНОГО ЖИЛЬЯ, МОЛДОВА 126
Текстовый БЛОК 3.6: ПРИВАТИЗАЦИЯ В СИСТЕМЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ 129
Текстовый БЛОК 3.7: ТАКСИ-МАРШРУТКИ 131
Текстовый БЛОК 3.8: ИНДЕКСЫ РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВА И ДЕМОКРАТИИ ОРГАНИЗАЦИИ FREEDOM HOUSE 138
Текстовый БЛОК 3.9: КОРРУПЦИЯ В КИЕВЕ 143
Текстовый БЛОК 4.1: РАЗДЕЛ БАЛКАН 160
Текстовый БЛОК 4.2: ГОРОДСКАЯ ЭКОНОМИКА – БОСНИЯ И ГЕРЦЕГОВИНА 167
Текстовый БЛОК 4.3: ГОРОДСКАЯ ЭКОНОМИКА – КОСОВО 168
Текстовый БЛОК 4.4: ЦЫГАНЕ 174
Текстовый БЛОК 5.1: ПРОБЛЕМЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ЦЕЛОСТНОСТИ АЗЕРБАЙДЖАНА И ГРУЗИИ 202
Текстовый БЛОК 5.2: ПРОЕКТ БТК И ЕГО ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ 213
Текстовый БЛОК 5.3: ПРИСТРОЙКИ К МНОГОКВАРТИРНЫМ ЖИЛЫМ ДОМАМ (ПМД) В ГРУЗИИ 219
Текстовый БЛОК 5.4: АРМЕНИЯ: УЛУЧШЕНИЕ СИСТЕМ ВОДОСНАБЖЕНИЯ И КАНАЛИЗАЦИИ 226
Текстовый БЛОК 5.5: АРМЯНСКАЯ МЕЦАМОРСКАЯ АТОМНАЯ ЭЛЕКТРОСТАНЦИЯ – ИСПЫТАНИЕ НА УСТОЙЧИВОСТЬ И СОТРУДНИЧЕСТВО? 230
Текстовый БОК 5.6 ИНДЕКС ТРАНСФОРМАЦИИ В СФЕРЕ ГОРОДСКОГО УПРАВЛЕНИЯ, СВОБОДЫ, КОРРУПЦИИ И БЮРОКРАТИИ 232
Текстовый БЛОК 5.7: СТРУКТУРА И ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В СОВЕТСКИЙ ПЕРИОД 238
Текстовый БЛОК 5.8: ГОРОДСКИЕ МЕГАПРОЕКТЫ НА ЮЖНОМ КАВКАЗЕ – ВЫЗОВ БУДУЩЕМУ? 244

Часть первая

01

Старый Дом правительства в Баку, Азербайджан. ▶
©Садик Гулек/Шаттерсток

СОСТОЯНИЕ ЕВРОПЕЙСКИХ ГОРОДОВ В ПЕРЕХОДНОЙ ПЕРИОД 2013

ВВЕДЕНИЕ

С завершением эпохи социализма большинство стран Центральной, Восточной и Юго-Восточной Европы вступили на путь преобразований и в спешном порядке перешли от планового хозяйства к системе рыночной экономики. Такой шаг привел к ускоренной децентрализации, приватизации и стремительным переменам в городах. Сегодня страны Балтии, страны Вышеградской группы и некоторые страны Восточных Балкан являются членами Европейского Союза (ЕС). Другие страны региона стали кандидатами на вступление в ЕС или стремятся вступить в него в будущем. Вне зависимости от нынешнего статуса, они обязаны принять меры, предписанные формирующейся городской повесткой дня ЕС, которые предусмотрены, например, в рамках Лейпцигской хартии и дискуссии по вопросу о единстве территории. В докладе «Состояние европейских городов в переходной период 2013» приводится общий критический анализ тенденций и условий, сложившихся в результате двадцатилетних реформ, дается характеристика состояния городов и рекомендации с учетом курса на повышение внимания к городским проблемам в национальной и региональной повестках дня.

К началу переходного периода уровень урбанизации в этой части Европы уже был относительно высоким. Серьезное дополнительное влияние на развитие городов оказали изменения экономических и социальных условий, связанные с переходным периодом, особенно старение и сокращение численности населения. В последние годы множество горожан переселились в пригородные районы с более низкой стоимостью земли и жилья, что послужило стимулом стихийного разрастания городов. Многие жители бывших монофункциональных городов покинули их в поисках мест с лучшими экономическими перспективами в своей стране и за рубежом. Аналогичным образом, в силу ухудшения экономических перспектив значительно сократилась численность населения в некоторых сельских районах региона. В настоящем докладе в этой связи рассматривается вопрос о миграции населения и ее последствиях для процесса развития городов.

Города продолжают выполнять важную роль в обеспечении экономического развития страны и организации обслуживания, как в пригородах, так и в сельской глубинке. В докладе приводится анализ произошедших перемен в городской экономике и дается оценка различных типов городов с выделением сокращающихся, развивающихся и вновь возникающих городов и региональных центров. Рассматривается вопрос о постоянно возрастающем значении инновационных разработок, образования и научных исследований как движущих факторов экономического развития.

Одной из основных проблем в регионе остается проблема городского жилья. Растет доля «вертикальных

КАРТА 1.1 **РАСПОЛОЖЕНИЕ СУБРЕГИОНОВ**

Тбилиси, Грузия. Пример распространения «вертикальных трущоб» в городах региона. **©Асаф Эльясон/Шаттерсток**

трущоб» – ветшающих многоэтажных жилых домов с неудовлетворительной системой обслуживания. Продолжается строительство новых многоэтажных домов, при этом нередко без должного градостроительного планирования. Стремительная приватизация жилья застала многих новых владельцев собственности врасплох: они не предполагали, что право владения имуществом включает обязательство платить за его содержание и обслуживание. Таким образом, ряд стран столкнулись с уникальной проблемой владельцев жилья, слишком бедных для того, чтобы содержать вновь приобретенное имущество, а также с проблемой городов, которые становятся центрами сосредоточения человеческих лишений, неравенства и социального отчуждения.

В регионе неэкономно расходуется энергия, что способствует значительному загрязнению окружающей среды. Показатели по странам Европы свидетельствуют, что на производство одной и той же единицы промышленной продукции в Чехии или Венгрии расходуется вдвое больше энергии, чем, например, во Франции или Испании. Требует улучшения ситуация с потреблением и экономией энергии в городах и с сокращением выбросов парниковых газов. Кроме того, в настоящем докладе рассматриваются основные проблемы городской среды в таких областях, как водоснабжение, санитария, организация работ по утилизации отходов и городское движение.

Локальные управленческие возможности отстают от стремительной децентрализации. Многие местные органы власти до сих пор не имеют достаточного практического опыта – у них не было времени научиться управлять городами в принципиально новых условиях. Зачастую необходимость решения новых задач не подкреплялась должными изменениями в финансовой сфере. В данном регионе, к сожалению, фактически нормой остается децентрализация власти без серьезной финансовой децентрализации.

Некоторые страны сталкиваются с проблемой растущих как грибы неформальных поселений, а также с нелегальным расширением городских территорий. Проблемы, связанные с регулированием и улучшением ситуации в сфере неформального жилья и неформальных поселений, наряду с попытками исправить прежние и нынешние недочеты в политике городского развития, остаются в числе основных вопросов, требующих решения. В докладе рассматриваются также различные системы городского управления и наиболее распространенные методы планирования и принятия решений, в том числе резко меняющиеся роли центральных и местных органов власти, госучреждений, гражданского общества и неправительственных организаций в вопросах формирования и проведения политики территориального и городского развития в контексте комплексного подхода к вопросам территории.

Кроме того, в настоящем докладе приводится анализ некоторых вновь возникающих проблем, принимающих особо угрожающие размеры в условиях краткосрочного и среднесрочного развития городских систем в регионе.

Примечание к структуре доклада

Рассматриваемый в настоящем докладе регион Европы с переходной экономикой включает 23 страны, которые для целей доклада разделены на четыре субрегиона и представлены в соответствующих главах:

- Западный субрегион – страны Балтии (Латвия, Литва и Эстония), страны Вышеградской группы (Венгрия, Польша, Словакия и Чешская Республика) и Словения;
- Восточный субрегион – Беларусь, Молдова и Украина;
- Южный субрегион – Албания, Болгария, Босния и Герцеговина, Косово, Македония, Румыния, Сербия,

Хорватия и Черногория;
- Страны Южного Кавказа – Азербайджан, Армения и Грузия.

Такая географическая классификация сформировалась в результате длительных обсуждений. В ней отражена степень трансформации стран каждой группы, несмотря на существующие в них серьезные диспропорции в социально-экономическом, политическом и административном отношении. Данный подход облегчает анализ и обсуждение вопросов о состоянии городов в субрегионах.

В целях удобства ознакомления с докладом в отношении названия стран и территорий используются общераспространенные, а не официальные наименования. Поэтому «бывшая Югославская Республика Македония» для краткости именуется «Македонией». Используемый в докладе термин «Косово», в свою очередь, является сокращением формулировки «Косово (Резолюция ООН 1244)».

На момент написания доклада Хорватия находилась в статусе страны-кандидата в члены ЕС. После вступления Хорватии в ЕС 1 июля 2013 при чтении доклада следует учитывать ее новый статус.

Примечание к статистическим и другим данным

С самого начала важно обозначить трудности, возникающие при сопоставлении сравнительных показателей динамики населения, в частности при проведении сопоставительного анализа временных рядов. Общей проблемой для некоторых стран региона является отсутствие (или недоступность) статистических материалов, а также учет данных на уровне различных административно-территориальных единиц. Аналогичные трудности возникают и при проверке показателей социально-экономического развития, а также данных контроля за состоянием окружающей среды.

В силу существующих между странами различий в методике сбора и обработки статистической информации сложной оказалась задача унификации данных. С течением времени изменилась и методологическая база учета численности населения из-за полной несовместимости данных даже внутри стран и городов. Кроме того, в первом десятилетии XXI века в некоторых странах не проводилась перепись населения. В других странах перепись совпала с периодом подготовки настоящего доклада, и были получены лишь предварительные результаты. При уточнении некоторых данных приходилось исходить из оценок и прогнозов разной степени достоверности. В частности, не хватает собственных данных в отношении Косово. Данные по Косово, если не указано иное, включены в статистику по Сербии.

С учетом различий в методике сбора и обработки данных, а также в определении понятия «городская территория», все содержащиеся в докладе демографические статистические данные, если не указано иное, приводятся по публикации «Перспективы мировой урбанизации: пересмотренное и исправленное издание 2011 года», подготовленной Департаментом по экономическим и социальным вопросам ООН (ДЭСВ ООН).

В целом признается недостаток показателей ДЭСВ ООН, в частности случайных погрешностей, если они касаются будущих прогнозов на основе национальных данных, полученных по итогам переписей, проведенных «в последнее время». Соответственно, содержащиеся в настоящем докладе данные приводятся только для целей определения наиболее общих тенденций и формулирования связанных с ними рекомендаций по проводимой политике. В ряде таблиц добавлены показатели за 2011 год с примечанием, что это самые последние доступные данные.

▲
Загреб, Хорватия. В регионе в значительной степени происходит процесс старения населения. **©Поль Прескотт/Шаттерсток**

Основные выводы и краткие тезисы

- В начале переходного периода многие люди были уверены, что демократия на местах и свободный рынок принесут с собой решение всех городских проблем. Данное мнение оказалось ошибочным, ибо преобразования, нередко в силу необходимости предпринятые в спешном порядке, не всегда основывались на надежной и дальновидной политике, должных законодательных мерах и методах регулирования.
- Сегодня последствия недальновидного управления особенно четко видны на примере раздробленности региональной и национальной политики и политики городского развития. Страны с переходной экономикой нуждаются в тесной согласованности между региональной и национальной политикой и программными документами, касающимися стратегии городского развития.
- Лишь в немногих странах существует сегодня единый документ с комплексной, межотраслевой программой развития, определяющий стратегию городского развития. В результате превалируют действия, не основанные на широком охвате территории и/или перспективном планировании. Политика городского развития на уровне страны должна четко определять предпочтительную внутрирегиональную структуру и роль в ней крупных городов, наряду с мерами по межрегиональному сотрудничеству для обеспечения взаимоподдержки городов, объединяющихся в кластеры.
- В некоторых странах процесс децентрализации политической власти прошел слишком быстро, и местные органы управления не смогли адаптироваться к новой ситуации. В то же время отставание в финансовой децентрализации лишило их возможности оперативно выполнять свои традиционные и новые обязанности. В других странах децентрализация оказалась неэффективной в силу сохранения централизованной административной системы управления в условиях слабой власти на уровне среднего звена и раздробленной, не интегрированной системы местного самоуправления.
- Повышение уровня и качества жизни не затронуло в равной мере ни все слои общества, ни все территориальные ареалы. Неравенство растет из-за того, что развитие экономики зачастую сосредоточено в столицах и зонах их функционального влияния, а также в некоторых крупных городах, в то время как малые города сильно отстают. Быстрорастущая географическая дифференциация в уровне жизни способствует оттоку населения и снижению рождаемости в городах и районах-аутсайдерах.
- Сокращение городского и сельского населения в некоторых районах, охваченных экономическим кризисом, зашло так далеко, что там уже, возможно, не осталось достаточного демографического потенциала для возобновления роста населения в будущем.
- Общие демографические тенденции также ведут к существенному старению населения в связи с оттоком молодежи. Этот факт будет иметь серьезные финансовые последствия в вопросах медицинской помощи людям старшего возраста, их обслуживания и пенсионного обеспечения.
- Данные о сокращении численности населения ряда крупных городов неверно отражают реальность. Сведения о населении, полученные в пределах городских административно-территориальных единиц или самих городов как таковых, действительно могут свидетельствовать о сокращении населения. Однако при таком подходе не учитываются новые, возникающие городские структуры и тенденции урбанизации. Если за основу данных о населении города взять зону его функционального влияния, получится, что почти во всех крупных городах региона происходит фактический, иногда значительный рост населения.
- Сказанное выше подтверждает, что назрела необходимость дальнейших организационных и законодательных реформ, касающихся процесса управления крайне сложными многополярными, многомуниципальными региональными городскими образованиями, включая вопросы их отношений с отдаленными сельскими районами, а также взаимодействие с другими городами страны и европейскими городскими системами.
- Приватизация жилья проходила при отсутствии адекватной политики, законодательных мер и методов регулирования. Такое положение привело к возникновению трех опасных тенденций: а) приватизация не достигла своих целей и породила значительное число домовладельцев, не способных содержать вновь приобретенное имущество и находящихся сегодня перед угрозой выселения; б) после приватизации осталось слишком мало социального и доступного арендного жилья для населения, находящегося в группах риска; в) многие многоквартирные жилые дома быстро приходят в упадок из-за отсутствия правовых норм в отношении содержания и ремонта тех их частей совместного пользования, которые ранее находились в ведении государственного сектора.
- Недостаточное предложение городского жилья делает цены на него недоступными. Дефицит жилья и рост цен на жилье начинают сдерживать мобильность трудовых ресурсов.
- Несмотря на общие сдвиги в сторону экологически благоприятной политики, во всем регионе очень остро стоит вопрос повышения внимания к проблемам окружающей среды. Потенциально важную роль могут играть неправительственные организации, однако их участие остается здесь незначительным. Необходимо прилагать больше усилий и выделять больше финансовых средств для существенного улучшения экологической обстановки с целью оздоровления городской среды.
- Городское и региональное развитие сдерживается из-за неразвитых сетей автомобильных и железных дорог. Кроме того, строительство дорог отстает от темпов автомобилизации. Необходимо вкладывать больше средств в создание единых систем городского общественного транспорта в качестве привлекательной альтернативы индивидуальным автомобилям.

Здание парламента в Будапеште, Венгрия. Страны с переходной экономикой достигли успехов на этапе перехода от социалистической плановой экономики к демократической рыночной системе.
©Рената Седьмакова /Шаттерсток

Общее резюме

За последние 20 лет все 23 европейские страны с экономикой переходного периода достигли значительных успехов в переходе от социалистического планового хозяйства к демократической, рыночно-ориентированной системе. Однако перемены, нередко предпринятые в вынужденно спешном порядке, не всегда осуществлялись на основе эффективной политики, должного законодательного и регулятивного обеспечения. Из-за стремления скорее завершить переходный период продуманная и дальновидная политика подчас искажалась действиями, исходившими из краткосрочной политической конъюнктуры.

Последствия принятых ранее решений начинают ощущаться сегодня, когда приходится сталкиваться с весьма острыми и сложными проблемами на местах. Сейчас, когда в странах с переходной экономикой большинство реформ уже осуществлены или находятся на завершающей стадии, необходимо критически оценить, в какой мере и далее допустимо, чтобы основным движущим фактором в решении городских, жилищных и социальных проблем региона оставались исключительно рыночные силы. Необходимо уделять больше внимания нормативно-правовой базе и мерам по предотвращению нежелательной социальной изоляции, неравенства и человеческих лишений, вызванных высокими темпами переходного периода.

Сокращение городского и сельского населения

Сокращение городского и сельского населения относится к числу тех демографических тенденций региона, которые вызывают наибольшую озабоченность. В большинстве стран с экономикой переходного периода разница в оплате труда, обусловленная концентрацией экономического развития в отдельных географических районах, способствовала в недавнем прошлом и способствует сегодня усилению миграции и сокращению рождаемости, что приводит к замедлению темпов роста городов и, подчас, к значительному сокращению численности населения в малых городах и сельской местности. Сокращение сельского населения из-за отсутствия доступа к жизненно важным ресурсам имеет в этом контексте особое значение и позволяет понять, почему во многих странах региона уровень урбанизации продолжает расти, несмотря на сокращение общей численности населения. Говоря другими словами, тенденции сокращения сельского населения настолько сильны, что доля горожан в общей численности населения растет, несмотря на абсолютное уменьшение численности населения городов.

Впрочем, важно понять, что видимое сокращение численности населения в городах, особенно если это касается крупных городов, является в определенной мере скорее проблемой определения, нежели проблемой населения городов как таковых. В то время как сведения о населении на основе данных по городским административно-территориальным единицам (муниципальным образованиям или самим городам) могут свидетельствовать о сокращении населения, в отношении почти всех крупных городов оно является лишь частью более общих тенденций.

Поступательные процессы урбанизации в результате повышения мобильности, возможностей взаимодействия и развития технических средств связи порождают в регионе новые формы урбанизированных структур. Традиционный моноцентрический город в четко установленных муниципальных границах все меньше отражает реальность. Скорее всего, понятие «город» нуждается в новом определении как географического ареала, являющегося «зоной концентрации урбанистических процессов» («урбанистическим бассейном») в отношении населения, экономической активности и систем обслуживания. Конкретное наименование для обозначения такого «урбанистического бассейна» не столь важно – его можно назвать и городской агломерацией, и (расширенным) метрополитенским районом, и зоной функционального влияния города.

Необходимо, чтобы в новом понимании слов «город» и «городской» нашла отражение мысль, что нынешние и будущие урбанизированные территории больше не являются отдельными, «самостоятельными» административно-территориальными образованиями, а функционируют скорее как многополярные, мультимуниципальные городские районы, активно функционирующие на гораздо более широком пространстве, чем то, что заключено в сегодняшнюю официальную административную границу их города-центра. Урбанизированные территории, состоящие из кластеров разных по масштабу муниципальных образований, все больше и больше функционируют как цельные демографические, социально-экономические и политические общности.

Основываясь на таком понимании, жителей пригородов, проживающих в расширенных метрополитенских районах, следует включать в число «сокращающегося» городского населения. Почти во всех случаях суммарный показатель будет указывать на рост населения в зоне функционального влияния города, а не на сокращение в самом городе как таковом. Поэтому важно признать, что мнимое сокращение численности городского населения во многих случаях фактически является частью общего сценария роста городов, если принимать в расчет более крупный урбанизированный район.

Сказанное выше означает, что назрела необходимость в осуществлении перспективного городского управления и определенной институциональной корректировке для последовательного и комплексного решения проблем городского управления в отношении вновь возникающих, чрезвычайно сложных многополярных, мультимуниципальных региональных городских образований; развития отношений этих новых городских структур с отдаленными сельскими районами; их взаимодействия с другими городскими территориями и, шире, – со всей сетью европейских городов.

Городская политика и управление

Хотя переходный период положил начало реформе организационной структуры и появлению новых форм планирования, во многих случаях не были полностью устранены прежние методы государственного контроля и закрытый порядок принятия решений. Как и прежде, слишком часто используются специальные меры вмешательства «по месту», лишенные последовательности в отношении их распространения на всю территорию и проведения дальновидной политики. Кроме того, серьезной проблемой остается соблюдение нормативно-правовой базы городского планирования по причине ее рассогласованности с другими законами в системе государственного управления.

В странах с переходной экономикой требуется более тесная согласованность между национальной и региональной политикой и программными документами по вопросам городского развития. Лишь в немногих странах приняты комплексные, межотраслевые программы городского развития стратегического уровня.

Поспешность в вопросах децентрализации и введения системы местного самоуправления и местной автономии во многих случаях оставила местным органам власти слишком мало времени для адаптации к выполнению новых обязанностей, особенно в средних и малых городах.

Эта проблема усугубляется отставанием или отсутствием финансовой децентрализации, позволяющей местным властям эффективно выполнять свои обычные и новые обязанности. Хотя в настоящее время и реализуется ряд конкретных проектов по совершенствованию городского управления, многим странам с переходной экономикой предстоит пройти еще немалый путь, прежде чем они смогут создать децентрализованное общество и обеспечить устойчивое развитие городов.

Почти повсюду существуют проблемы с горизонтальной координацией действий. Исключение составляет Румыния, где секторальные подходы и методы работы уже заменяются интегральными . В большинстве стран первоочередной задачей должно стать улучшение двойного горизонтального сотрудничества (между частными и государственными предприятиями и между соседними муниципалитетами). Оба эти вопроса входят в сферу городского управления, учитывая, что отсутствие сотрудничества является следствием, главным образом, неэффективной организации или нерешенности вопросов распределения полномочий между соответствующими структурами.

В большинстве стран одной из открытых и доступных возможностей является объединение муниципальных образований в кластеры (создание сетей). Первые шаги в этом направлении уже сделаны в Болгарии, Польше, Румынии, Сербии и Хорватии. В других странах пока еще отсутствуют правовые стимулы развития меж- и внутрирегионального сотрудничества, и для того, чтобы создание городских сетей и кластеров городов вошло в практику, требуется значительно более активное вмешательство с применением правовых, организационных и экономических мер стимулирования. В этих целях можно использовать муниципальные финансовые структуры, и местные органы власти, как правило, имеют для этого все возможности. Надо только начать такую работу и развивать сотрудничество далее.

Городская экономика

Некоторые крупные города региона достаточно успешно адаптировались к новым условиям и, в экономическом отношении, сравнительно мягко прошли переходный период благодаря тому, что диверсифицированная городская экономика и наличие значительного международного инвестиционного капитала обеспечили им выгодные позиции с точки зрения европейской и мировой конкуренции. Большинство столиц и крупных городов региона имеют возможности конкурировать в европейской экономике, однако они все еще нуждаются в серьезной дальнейшей модернизации, наращивании потенциала городского управления, существенном улучшении инфраструктуры и оздоровлении окружающей среды. Особое значение имеет координации национальных стратегий и территориального планирования с усилиями законодательных органов и местных органов власти для повышения роли этих городов как движущих сил экономического развития.

Однако, многие города тех стран региона, которые не входят в ЕС, а также города с не диверсифицированной или монофункциональной экономикой, оказались неконкурентоспособными в условиях европейской и мировой конкуренции.

Перспективы многих городов второго и третьего порядка остаются весьма неопределенными. В десятках таких городов происходит сокращение городских функций, особенно в отношении их роли как центров сельского окружения. Для обеспечения перемен в городской экономике необходимо изменить роль средних и малых городов и повысить их значение в национальной иерархии городских систем. Ключ к возрождению таких городов следует искать в развитии транспортной инфраструктуры, создании и обеспечении доступности систем обслуживания, а также оживлении сельской экономики.

Необходимо лучше использовать преимущества малых и средних городов, расположенных рядом с крупнейшими трансъевропейскими магистралями, а также другие достоинства географического положения и возможности расширения их административных функций в качестве факторов, которые могут способствовать их развитию. Внимание к сельскохозяйственному и туристическому потенциалу малых городов, расположенных в сельской местности, также должно укрепить их нынешние позиции и обеспечить развитие.

Например, благодаря своему расположению многие города Хорватии обладают богатыми возможностями, которые пока совершенно не используются. Диверсифицированную экономику в этих городах необходимо направить на развитие связей со среднеевропейским и средиземноморским рынками, чтобы остановить нынешний процесс сокращения населения, угрожающий сельскому хозяйству, которое пока еще играет ведущую роль в экономике Хорватии.

Сельские жители региона, как правило, беднее городских жителей. Тем не менее, как отмечается в случаях Албании и Румынии, крайняя бедность, связанная с социальной изоляцией, характерна там главным образом для городов. Сегодня в городах стран с переходной экономикой появляются специфические ареалы концентрации населения, оказавшегося в условиях социальной изоляции, где неприкрытая бедность представляет собой более типичное явление, нежели в сельской местности.

Сокращение населения в городах

Важное значение для содействия местной, национальной и межрегиональной согласованности имеет обеспечение сбалансированного городского развития на региональном и национальном уровне. Достижение заявленной цели развития полицентризма внутри вертикально иерархизированных систем расселения зависит от принятия важных мер экономического и демографического стимулирования в отношении городов второго и третьего порядка. Однако в настоящее время снижение конкурентоспособности в сфере экономики и сокращение численности населения происходят главным образом именно в тех городах, которые нуждаются в укреплении демографии и экономики.

Другие последствия нынешних процессов депопуляции состоят в том, что в ближайшем будущем большие города в кризисных и бедных районах могут столкнуться с проблемой нехватки населения для возобновления своего роста. Чтобы сломить существующие тенденции и остановить сокращение населения, в эти районы необходимо направить дополнительные финансовые, политические и трудовые ресурсы (особенно молодежь трудоспособного и репродуктивного возраста). При рассмотрении комплекса мер по смягчению тяжелых последствий сокращения городского населения основное внимание необходимо обратить на преобразование экономической базы в качестве исходной позиции политики восстановления экономики.

Для достижения этой цели существует два направления воздействия: а) меры, направленные непосредственно на стимулирование экономики в городах, где происходит процесс сокращение населения; и б) стимулирование экономики в соседних экономически более развитых городских центрах с целью активизации экономической деятельности путем улучшения взаимосвязи между этими крупными центрами и малыми сокращающимися городами.

Вероятность успеха первой категории мер воздействия в значительной степени зависит от использования в полной мере любых преимуществ географического положения, наличия инвестиционного капитала и инвестирования в развитие местной инфраструктуры для включения отсталых населенных пунктов в национальные и региональные городские системы.

Второй вариант связан с использованием рыночных сил и опорой на существующий экономический потенциал крупных городских центров. Однако в краткосрочной перспективе данный подход может привести к усилению диспропорций, обусловленных географическим положением городов, прежде чем произойдут улучшения. Кроме того, при таком подходе может возникнуть необходимость в осуществлении мер по существенному улучшению мобильности населения для облегчения регулярных поездок на работу и обратно при выборе людьми дешевого жилища во второстепенных или третьестепенных городах – благодаря возможности аренды значительного числа пустующих квартир – и работы в экономически развитых крупных городских центрах.

Малым монофункциональным городам (населенным пунктам с населением около 50 тысяч человек, в которых хозяйственная деятельность определяется одной или двумя доминирующими отраслями экономики) предстоит проявить особую активность в поисках инвесторов, если эти города пожелают изменить свое положение. Но сокращающимся городам следует рассматривать и альтернативы по адаптации и сокращению существующих избыточных возможностей (например, в сфере жилья и коммунального обслуживания) в целях экономии.

Жилище

В 1990-х годах в большинстве стран с переходной экономикой быстрыми темпами происходила приватизация жилья, не подкрепленная четкой и перспективной политикой, законодательными мерами и методами регулирования. Соответственно, сегодня во многих странах одной их основных задач городского развития является работа по выправлению создавшегося положения с помощью отдельных законодательных мер и программ, а не разработка целостной, долгосрочной, последовательной и эффективной жилищной политики. В результате возникли три серьезных тенденции:

- во многих случаях приватизация не достигла своих целей и породила значительное число домовладельцев, слишком бедных для того, чтобы содержать вновь приобретенное имущество;
- после приватизации осталось слишком мало или вообще не осталось социального и арендного жилья, доступного для малообеспеченного населения; и
- многие многоквартирные жилые дома быстро приходят в упадок из-за отсутствия правовых норм по содержанию и ремонту тех совместно используемых элементов дома, которые прежде были в ведении государственного сектора.

Обострилась и проблема доступного городского жилья, при этом особенно быстро цены на жилье растут в наиболее преуспевающих крупных городах. В то же время в малых городах и в сельской местности значительное количество жилых помещений пустуют. Дефицит предложения городского жилья способствует повышению цен и делает жилье недоступным, а национальные фонды социального жилья в результате приватизации в основном ликвидированы.

В странах региона необходимо срочно повысить объем предложения доступного городского арендного жилья. Четко сформулированная региональная политика в области экономического развития могла бы способствовать улучшению ситуации в сфере распределения жилья с учетом географического расположения за счет осуществления новой политики и программ создания нужного количества социального жилья в каждой стране. Кроме того, четко функционирующие рынки жилья нуждаются в гибко реагирующих земельных рынках, однако ситуация с предложением земли в городах зачастую весьма проблематична. Принадлежность значительных площадей городской территории невозможно установить, тогда как другие земельные участки сильно загрязнены или заброшены.

Наличие людей без постоянного места жительства, включая лиц, лишившихся жилья в связи с возвратом собственности прежним владельцам, и лиц, выселенных за неуплату за содержание жилья или других расходов, – это еще одна сфера, требующая вмешательства. Бездомность является важным показателем неблагополучия, и не только в сфере распределения жилья. Тем не менее, во многих странах с переходной экономикой наличие бездомных не признается официально и не является предметом контроля. Проблема бездомных даже при малом их количестве требует институциализации, мониторинга и принятия определенных практических мер. Первые шаги в этом направлении уже сделаны. Так, в Румынии была разработана национальная программа «Борьба с социальной изоляцией бездомных путем создания центров скорой социальной помощи», осуществлявшаяся в 2007-2012 годах.

Жилищная политика существенно различается от страны к стране с учетом конкретных обстоятельств и этапов развития, на которых сегодня находятся страны с переходной экономикой. Например, в Македонии необходимо широкое участие населения для определения первоочередных задач жилищной политики; в Черногории приоритетом является создание жилищных фондов на местном уровне. Польша нуждается в срочном увеличении количества жилых единиц на душу населения, так как сейчас она занимает по этому показателю последнее место среди стран ОЭСР. Сербии нужны точные и четкие решения в отношении новых программ, оценок и мониторинга территориального развития, а также в отношении незавершенности политики в сфере недвижимости, земельных кадастров и нелегального строительства по всей территории страны.

Коммунальное хозяйство и окружающая среда

Регион достиг значительных успехов в решении проблем загрязнения воздуха, почвы и воды, тем не менее, многое еще предстоит сделать, особенно на местном уровне. Во всех странах необходимо продолжать дальнейшие реформы государственной политики в целях оказания помощи муниципалитетам в достижении целевых показателей по вопросам загрязнения воздуха, удаления и утилизации отходов и рационального потребления энергии. Нужно не только придать муниципалитетам большую ответственность за состояние окружающей среды, но и предоставить им возможности расширения межмуниципального сотрудничества, и в этом отношении должны быть приняты меры на государственном уровне.

Целевыми показателями «Стратегии ЕС 2020» предусматривается сокращение выбросов парниковых газов на 20-30 % по сравнению с уровнем 1990 года; повышение доли возобновляемой энергии на 20 %; повышение на 20 % экономии энергии. С учетом того, что две трети населения региона проживают в городской местности, города должны взять на себя часть обязательств по достижению целевых показателей «Стратегии ЕС 2020» и проявлять большую активность в решении вопросов, связанных с изменением климата.

В связи с повышением цен на нефть и газ потребление и экономия энергии становятся вопросами стратегического значения. Основными потребителями энергии являются домашние хозяйства в силу того, что жилой фонд в основном устарел, оснащен энергоемкими бытовыми приборами и в целом энергетически не эффективен. Типичные потери энергии в системе районного теплоснабжения составляют 22 % у источника тепла, 25 % при передаче и 35 % у конечного потребителя, что в сумме составляет существенные 88 % потерь. Однако структура потребления энергии разная и зависит от конкретной страны. Например, если бы Украина применяла повышенные стандарты с учетом существующих технических возможностей, даже если это и не самые последние

технологии, то она могла бы сократить потери энергии до 38 %. Такая экономия была бы критически важной с учетом того, что Украина зависит от импортируемого природного газа.

В странах Балтии, где крупнейшим потребителем энергии являются жилые дома, необходимо активнее заниматься вопросами их теплоизоляции с учетом суровых погодных условий.

Вопросы повышения энергосбережения в строительной отрасли, отопительных системах и транспортном хозяйстве, в сочетании с политикой ценообразования и наличием энергоресурсов, требуют реагирования на местном, региональном, государственном и международном уровне. В Болгарии, Румынии, Сербии, Хорватии и Черногории решение этих вопросов уже входит в число основных целей стратегий развития, однако в других странах им еще предстоит придать должный политический вес.

Достижение целей экономии энергии требует, чтобы органы власти на государственном и муниципальном уровне играли активную роль в повышении эффективности при производстве, передаче и распределении тепла и энергии, стимулировали развитие экономичных транспортных средств, повышали эффективность общественного транспорта, совершенствовали потребление энергии в существующих зданиях, вводили строгие нормы потребления энергии в строящихся зданиях и осуществляли последовательную налоговую политику с целью рационального энергопотребления.

Во многих городах региона серьезной проблемой является очистка сточных вод и удаление твердых отходов. В этом отношении нужны тщательно продуманные меры воздействия на местном и региональном уровне в сочетании с улучшением работы систем водоснабжения, вызывающей проблемы во многих населенных пунктах. При выполнении таких работ, с учетом в целом слабых возможностей местных органов управления, важной задачей должна стать совместная деятельность муниципалитетов.

В регионе после децентрализации власти органы управления многих небольших муниципалитетов стали сами отвечать за водоснабжение и очистку сточных вод. Между тем, малые местные предприятия слишком слабы, чтобы привлечь зарубежные частные инвестиции. Решение можно поискать в объединении малых компаний на основе слияния или добровольного сотрудничества, поддерживаемого мерами правового и финансового стимулирования.

В связи с хроническим дефицитом финансирования, раздробленностью структур на местах, неэффективностью и необходимостью добиваться экономии за счет масштаба производства, в настоящее время отмечается тенденция развития коммунального хозяйства на основе регионального подхода, в частности, в сфере водоснабжения и очистки сточных вод. На сегодняшний день региональный подход успешно зарекомендовал себя там, где есть сильные регулирующие органы, например, в Болгарии. Во многих других странах для достижения эффективного регулирования необходимы серьезные перемены в области законодательства и методов управления.

Обеспеченность городов централизованными системами канализации колеблется от страны к стране. Озабоченность вызывает Черногория, где этот показатель составляет 39 %. В Черногории всего лишь 82 % жилых единиц имеют ванные комнаты, и только в трех четвертях квартир есть туалеты. Такие же низкие показатели в этом отношении и в Албании, где туалетные комнаты есть только в 63,9 % квартир.

Несмотря на общие сдвиги в продвижении экологически благоприятной политики, большое значение для всего региона имеет дальнейшее повышение информированности общественности по проблемам окружающей среды. Потенциально важную роль могут играть неправительственные организации, однако их активность пока еще находится на относительно низком уровне. Для существенного улучшения экологической обстановки и оздоровления городской среды требуется больше усилий и финансовых средств.

Дорожное движение

В регионе достаточно хорошо развита сеть автомобильных дорог, однако транспортная инфраструктура, в частности панъевропейские транспортные коридоры, требует крупных инвестиций в целях модернизации и расширения для улучшения дистрибуции товаров между городами. Города средних размеров не всегда полностью реализуют свой потенциал в силу того, что транспортные системы в недостаточной мере обеспечивают межкластерные, межгородские и даже внутригородские связи.

Связь между городами осложняется также из-за слаборазвитых и пришедших в упадок железных дорог. Крупные урбанизированные регионы нуждаются в улучшении и убыстрении работы транспортных систем, налаживании связи между ними и в более широком плане – с европейскими городскими сетями и рынками с целью стимулирования сетевой экономики. Урбанизированные регионы, обладающие внутринациональным потенциалом развития, нуждаются в улучшении связи с городскими сетями внутри страны, сельским окружением и трансграничными урбанизированными регионами.

Высокими темпами развивается процесс автомобилизации, в особенности в средних городах, при этом строительство и модернизация дорог все больше отстает от темпов роста количества автомобилей. В будущем рост автомобилизации приведет к увеличению дорожных пробок, даже если учитывать различные проекты расширения городских дорог, осуществляемые в настоящее время. Этот рост можно сдержать за счет развития систем общественного транспорта в качестве привлекательной альтернативы частным автомобилям.

Культура

В странах с традиционно активной культурной жизнью она еще более оживилась, несмотря на исчезновение в переходный период многих культурных институций. Если в одних местах создаются новые культурные формы под влиянием мирового мейнстрима и различных альтернативных течений, в других возвращаются к национальной и этнической самобытности. В крупных городах повсюду по региону проходят фестивали и иные масштабные культурные мероприятия, тогда как региональный и местный колорит более свойствен культурным событиям в средних и малых городах. При этом остаются нерешенными и требуют внимания проблемы разрушения культурного наследия в странах, не входящих в ЕС. Необходимо развивать сотрудничество с европейскими и мировыми организациями в плане соблюдения общих критериев, определения ценностей и организации управления культурным наследием.

Страны Южного Кавказа, некогда славившиеся этническим и культурным разнообразием, быстро превратились в место проживания прежде всего «титульных» наций, тогда как национальные меньшинства существенно уменьшили свою численность, оказались изолированными и исключенными из основных политических и социально-экономических процессов. Однако стремление этих стран существенно повысить свой экономический потенциал и привлекательность, а также планы по превращению больших городов в региональные хабы и точки роста, потребуют проявления большей терпимости и умения воспринимать культурное разнообразие и культурные различия. Данный вопрос необходимо учитывать при разработке национальных и локальных стратегий городского развития.

Конкуренция и сотрудничество

В странах региона проблемой является конкурентоспособность в общеевропейском контексте регионов категории НПТС-2, и,

Вильнюс, Литва. В крупных городах региона проводятся фестивали и другие культурные мероприятия. **© алекскатков/Шаттерсток**

в особенности, категории НПТС-3[1]. При этом необходимо еще осуществить целый ряд мер, чтобы реализовать возможности сотрудничества внутри региона (и, в частности, между его городами). Объединение регионов и муниципалитетов в кластеры может дать положительный результат с точки зрения их привлекательности, комплексного подхода к обществу, основанному на знаниях, и планомерного повышения конкурентоспособности. Тем не менее, региональное сотрудничество, как и прежде, носит достаточно ограниченный характер даже среди государств-членов ЕС данного региона. Это новый вопрос, и он нуждается в дальнейшем согласования правовых, управленческих, макроэкономических и финансовых систем.

Например, давно назрела необходимость более активно и творчески использовать интеграционные возможности и ресурсы Дуная в целях развития крупных городов и рационального потребления энергии. Однако бассейн реки, как и прежде, разделяет, а не соединяет Болгарию и Румынию с югом, а Сербию с западом. Аналогичным образом, более пристального внимания в целях повышения конкурентоспособности требует к себе горный район на севере Албании с его слабо развитой экономикой и малоэффективными городскими поселениями. В похожих условиях находятся и два не сотрудничающих между собой территориально-государственных образования в Боснии и Герцеговине, где отсутствие алекватного видения будущей роли городов серьезно сказывается на их сегодняшней и будущей конкурентоспособности.

В политике стран региона важно в первую очередь четко определить необходимые внутрирегиональные структуры и роль городов в этих структурах, наряду с мерами содействия межрегиональному сотрудничеству и обеспечения функционирования и поддержки муниципалитетов, объединяющихся в кластеры. Сегодня имеются все возможности для обеспечения единства территории благодаря наличию структурных фондов, которые располагают возможностями оказания помощи в решении городских проблем, доступных государствам-членам ЕС, а также фондов МПП[2], предназначенных для стран, не входящих в ЕС.

1.1
РЕЗЮМЕ ПО СУБРЕГИОНАМ

Варшава, Польша. В западном субрегионе столицы государств остаются наиболее преуспевающими городами. **©Пабло 77/Шаттерсток**

Западный субрегион

На начальном этапе переходного периода от социализма к капитализму западный субрегион занимал относительно привилегированное положение среди постсоциалистических стран. Эти страны были сравнительно более развитыми в экономическом отношении, и некоторые из них имели даже определенный опыт осуществления перемен в условиях перехода к рыночной экономике.

В 1990-е годы достаточно быстро и успешно прошла реструктуризация политической системы и экономики. Новые возможности открылись в 2004 году, когда эти страны вступили в Европейский Союз и стали государствами-членами данной организации. На сегодняшний день переходный период в западном субрегионе более или менее завершен, здесь значительно вырос уровень жизни, несмотря на сложное прошлое с периодами стремительного роста и наступившим затем глубоким экономическим спадом. В настоящее время это один из самых стабильных и быстро развивающихся субрегионов ЕС, несмотря на финансовый кризис и кризис евро. Тем не менее, с точки зрения развитости различных составляющих субрегион все еще представляет собой неоднородную картину.

Повышения качества и уровня жизни не затронуло здесь в равной мере ни все слои общества, ни все уголки стран региона. Неравенство, в том числе между городами, растет. Развитие экономики сосредоточено в столицах и зонах их функционального влияния, а также в некоторых развивающихся городах, тогда как малые города в сельской местности сильно отстают.

В некоторых странах структура экономики приобрела до определенной степени моноцентрический характер (например, автомобилестроение, химическая промышленность), при этом сохраняется низкий уровень затрат на инновации и вкладываются весьма незначительные средства в научные исследования и разработки. Сохраняется относительно высокий уровень безработицы, примерно 6-12 %.

Начиная с 1990 года, в субрегионе развиваются неблагоприятные демографические процессы. В 2050 году Польша войдет в число стран-лидеров ОЭСР по показателям старения населения, и в результате снижения рождаемости в этой стране в два раза увеличится число иждивенцев пожилого возраста. В большинстве стран низкая рождаемость и миграция значительный части населения трудоспособного и репродуктивного возраста привели к сокращению общей численности населения. Странам этого региона следует ожидать миграции людей старшего возраста из сельской местности в крупные города, где имеются более благоприятные условия для удовлетворения потребностей этой группы населения в медицинском обслуживании, транспортных передвижениях и доступности услуг.

Серьезное сокращение населения идет в сельских районах, и еще активнее – в экономически слаборазвитых частях западного субрегиона. В этих странах, помимо указанных внутренних проблем, возникают трудности общенационального характера на рынке труда, а также в системе социального обеспечения из-за того, что в связи с сокращением населения уменьшается объем финансовых средств на пенсионные выплаты и на обслуживание людей старшего возраста.

В результате переходного периода и реструктуризации наибольшие потери понесли рабочие и служащие с низким уровнем образования и невысокой квалификацией. Люди с невысокой квалификацией, занятые прежде в системе социалистического хозяйства на государственных предприятиях, лишились работы, не имея практически никаких шансов найти новое место. Финансовый кризис привел к сокращению пособий в системе социального обеспечения, что коснулось многих людей, находящихся в группах риска. В течение переходного периода особенно сильно пострадали цыганские меньшинства. В большинстве стран они находятся в группе риска, при этом социальная изоляция и территориальная сегрегация цыган продолжает расти. Проблема цыган, возможно, является наиболее острой социальной проблемой в Венгрии, Словении и Чешской Республике.

В большинстве стран завершилась приватизация государственного жилого фонда, приведя к появлению большого количества квартир в частной собственности и способствовав значительному увеличению частного инвестирования в жилье. В большинстве стран (кроме Польши) исчез дефицит жилого фонда, постепенно улучшается обслуживание жилых домов. Вместе с тем, в результате приватизации резко снизилась доля социального жилья, и новой социальной проблемой стал вопрос доступного жилья.

Финансовый кризис обнажил слабые места, которые могут возникнуть в результате создания системы жилищного хозяйства с преобладанием частной собственности. В ряде стран значительное число домохозяйств взяли ипотечные кредиты в иностранной валюте по низким процентным ставкам. Многие из них столкнулись сегодня с трудностями в связи с невыгодными валютными курсами, в результате чего ежемесячные выплаты в отдельных случаях выросли на 30-40 %. Соответственно, многие семьи оказались перед проблемой выселения из приобретенного недавно жилья.

Одной из областей деятельности, где постсоциалистические страны достигли относительных успехов, является охрана окружающей среды. Это стало возможным в основном благодаря высоким стандартам и щедрому финансированию ЕС. Сегодня в области окружающей среды наиболее актуальной проблемой является экономия энергии, что требует серьезных мер по модернизации крупнопанельных жилых домов и связанных с ними районных систем отопления.

Основные крупные города субрегиона хорошо связаны с другими городами ЕС, поскольку широкое развитие получили системы воздушного и автомобильного сообщения. Значительно меньше средств инвестировалось в достаточно разветвленную сеть железных дорог, которые продолжают приходить в упадок, за исключением основных магистралей.

Ухудшается состояние городского общественного транспорта с точки зрения его качества и популярности, за исключением некоторых технически передовых городов с перспективно мыслящими властями.

В начале переходного периода было широко распространено мнение, что демократия на местах и свободный рынок принесут с собой решение всех городских проблем. Несмотря на то, что достигнутые успехи в развитии и улучшении многих областей городской жизни не вызывают сомнений, данная точка зрения оказалось ошибочной, в частности в силу того, что децентрализация финансовой системы и политической власти не были доведены до конца, а централизованная административная система в условиях слабой власти на уровне среднего звена и раздробленной, не интегрированной системы местного самоуправления давала в ходе реформ сбои на многих направлениях проводившейся политики.

Территориальные диспропорции развития в странах субрегиона не уменьшились; напротив, усилилось доминирование столиц в системах расселения, увеличился разрыв между столичными и второстепенными городами. Даже в секторе окружающей среды не удалось обеспечить равномерное распределение новых достижений в географическом и социальном отношении, несмотря на получение крупных финансовых средств (в основном выделенных ЕС) на поддержку процесса реструктуризации.

Наиболее успешно развивающимися городами субрегиона остаются столицы государств. Достаточно высокие результаты показывают также некоторые региональные центры средних размеров (**Брно** в Чешской Республике, **Дьёр** в Венгрии), а также ряд польских городов второго порядка (**Вроцлав**, **Гданьск**, **Краков** и **Познань**). Столицы и успешно развивающиеся города второго порядка сумели значительно превзойти средние показатели ЕС по размеру ВВП на душу населения.

Больше всего пострадали города, не сумевшие осуществить преобразования в промышленном производстве или расположенные в неблагоприятных районах, далеко от западных границ и/или панъевропейских транспортных коридоров. Данный факт свидетельствует о сравнительно невысокой эффективности государственного сектора в осуществлении реформ, основанных на рыночных принципах, и его неспособности улучшить условия жизни малообеспеченного населения и жителей экономически отсталых районов.

Преобразования в городах осуществлялись по образцу перемен, происходивших в западных странах на том этапе развития, когда ведущую роль играл автомобиль. Бурная автомобилизация способствовала стихийному расползанию городов, увеличению доли регулярных поездок на работу в частных автомобилях, и, как следствие, росту дорожных пробок, в особенности в центральных частях городов. Более сбалансированное развитие требует комплексного подхода к планированию. Комплексный же подход невозможен без уверенного государственного руководства и межотраслевых мер воздействия, чего, к сожалению, очень не хватало постсоциалистическим городам. Ведущую роль вместо этого играли рыночные процессы и действия, обусловленные сиюминутными возможностями.

Недостаточно развитым остается сотрудничество между различными территориями, и нет почти никакого прогресса в разработке концепции города-региона (метрополитенского ареала) и в развитии трансграничного сотрудничества. Немного найдется успешных примеров сотрудничества органов управления разных уровней и частно-государственного партнерства.

Из этого следует, что спустя более двух десятилетий странам с переходной экономикой и их городам предстоит еще многое сделать, чтобы улучшить свое положение. Ключ к решению проблем следует искать в повышении эффективности государственного сектора в направлении более комплексного планирования на основе развития межмуниципального сотрудничества в зонах функционального влияния городов и между урбанизированными системами как на местном, так и на национальном уровнях. ЕС недостаточно занимается вопросами применения комплексных методов и должен уделять больше внимания своим периферийным районам.

В крупных постсоциалистических странах можно одновременно наблюдать различные стадии развития городов, такие как урбанизация, субурбанизация, экзоурбанизация, деурбанизация и реурбанизация, присущие различным элементам систем расселения. Процесс урбанизации продолжается, оставаясь, однако, скрытым для статистики,

поскольку пригородные районы не считаются составной частью зоны функционального влияния «главного» города.

Массовая миграция между городскими поселениями (из малых населенных пунктов и городов в более крупные) должна рассматриваться как форма косвенной урбанизации, так как сельское население сокращается из-за переселения в крупные города страны и эмиграции за рубеж и, следовательно, доля городского населения растет, даже если общая его численность не увеличивается в абсолютном выражении.

Все больше и больше растет обратная миграция – после начальной «утечки мозгов» (эмиграция образованной части общества) и «разбазаривания мозгов» (эмигранты, занятые не в соответсвии с их квалификацией) появляется новая возможность «притока мозгов», которая несет с собой новые знания и опыт. Впрочем, территориальные аспекты данного вопроса пока еще до конца не изучены. Будут ли мигранты возвращаться в столицу или другие большие города своей страны или же они вернутся в населенные пункты по прежнему месту жительства?

Восточный субрегион

В странах восточного субрегиона (Беларусь, Молдова и Украина) наблюдаются три негативные демографические тенденции: низкая рождаемость, повышение смертности и отрицательный баланс миграции.

Старение и сокращение населения в Украине началось в 1986 году при одновременном резком снижении ВВП во всем восточном субрегионе в середине 1990-х годов. Наиболее резкое сокращение ВВП происходило в Молдове – ежегодно на 30 %. В 1996 году ВВП начал расти в Беларуси, однако продолжал снижаться в Украине и Молдове, хотя и более медленными темпами.

При этом, начиная с 2000 года и до возникновения мирового финансового кризиса, показатели ВВП увеличивались более чем на 10 % в год. Сравнение показателей ВВП на душу населения в долларах США при расчете на основе паритета покупательной способности (ППС) свидетельствует о существенной диспропорции в субрегионе. В 1990 году в Украине были самые высокие показатели ВВП на душу населения, тогда как в Беларуси и Молдове они составляли, соответственно, 81 и 57 % ВВП Украины. Положение изменилось в 2009 году, когда показатели ВВП на душу населения (ППС) в Беларуси были в два раза выше по сравнению с Украиной и более чем в четыре с половиной раза – по сравнению с Молдовой.

Уровень конкурентоспособности национальной и городской экономики в странах восточного региона ниже, чем в Западной Европе и в странах Центральной Европы, получивших независимость примерно в то же время. Через Беларусь и Украину осуществляется транзит природного газа в Западную Европу, кроме того, они экспортируют сельскохозяйственную продукцию, однако ни то, ни другое не играет существенной роли в развитии конкурентной экономики. Тяжелым бременем для конкурентоспособности обеих стран остаются последствия чернобыльской катастрофы.

Специфической проблемой Украины является отсутствие гибкости в монофункциональных городах: если основная городская отрасль промышленности сокращается или становится нерентабельной, город не в состоянии адаптироваться к новой ситуации. В Молдове развитие конкурентоспособности сдерживается из-за низкого уровня развития сельской местности.

Серьезную проблему для будущего развития экономики представляет изменение климата. В 2008 году вредные выбросы Молдовы в мировом объеме выбросов CO_2 составляли только 0,02 %, страна находилась на 119-м месте в мире; при этом Беларусь занимала 50-е и Украина 20-е место. Сегодня признано, что Молдова находится под угрозой, в частности, опустынивания и засухи. Три страны поставили перед собой амбициозные цели сократить выбросы углекислого газа, но без крупных инвестиций, направленных на изменение климата, этих усилий недостаточно. Изменения климата влияют, например, на качество и количество водных ресурсов Молдовы. Согласно оценкам, в 2020-х годах нынешние объемы водных ресурсов страны в открытых водоемах сократятся на 16-20 %. Соответственно, согласно различным сценариям потребления воды, развитие национальной экономики Молдовы окажется под угрозой уже в нынешнем столетии.

Страны субрегиона сталкиваются с серьезными проблемами, вызванными отсталостью городской экономики, свидетельством чему служит состояние коммунального хозяйства, наличие теневой экономики и географическая неравномерность развития. Во всех трех странах недостаточно развита инфраструктура коммунального хозяйства по сравнению не только с западно-, но и с центральноевропейскими странами, получившими независимость примерно одновременно. Особую проблему для развития городского хозяйства создает теневая экономика, не дающая налоговых сборов, следовательно, нет и поступлений в бюджет, необходимых для развития коммунальной инфраструктуры и систем обслуживания. При этом, согласно оценкам, теневая экономика в Украине составляет 40-60 % ВВП, в Беларуси 21-25 %, в Молдове 25-30 %. Кроме того, экономика Молдовы в значительной степени зависит от денежных трансфертов из-за рубежа. В трех странах также существуют значительные географические диспропорции развития.

Серьезной проблемой во всех трех странах является коррупция. На это четко указывают данные сравнительных исследований, в частности анализа, проведенного организацией «Дом свободы» (Freedom House), согласно которому трем странам выставлены низкие баллы по коррупции. Об этом свидетельствуют и конкретные ситуации, например, повальная коррупция в сфере строительства в городе Киеве.

Присутствие олигархического капитала тормозит развитие инновационных отраслей, динамично развивающихся городов и муниципальных образований. В Украине в особенности приватизация привела к концентрации капитала в руках нескольких крупных олигархических финансовых групп, чьи интересы открыто поддерживает правительство. В результате сложилось несколько гигантских промышленных групп, которые за счет своей экономической мощи оказывают прямое и решающее воздействие на экономические, политические, приватизационные и инвестиционные процессы в стране.

Требуются особые меры для решения проблем монофункциональных городов. Особенно серьезные трудности для конкурентной городской экономики они создают в Украине. Важную роль активной городской политики по развитию таких городов подтверждает тот факт, что **Донецк** сумел найти свое место как крупный региональный город, тогда как **Луганск** пока еще остается в стороне.

Неопределенность в отношении будущего развития городов вносят проблемы отношений между «востоком» и «западом». Украина разделена на «восток» и «запад» как в сфере экономического развития, так и в сфере культуры. Здесь на переднем плане остается вопрос идентичности украинской нации при том, что многие ее граждане отождествляют себя с Россией. Так обстоят дела, в частности, в восточных районах и городах страны, например, в **Севастополе**, где этнические русские составляют более 70 % населения города. Молдова стоит перед дилеммой, станет ли она в конечном итоге независимой и присоединится к Западу как часть Румынии или станет частью Востока, связанной тесными узами с Россией.

В плане развития городской экономики и коммунального хозяйства одной из наиболее серьезных проблем остается несовершенство и неэффективность административно-территориального деления стран восточного субрегиона. В Молдове и Украине численность населения многих малых

▲
Киев, Украина. В Украине самые высокие показатели ВВП на душу населения в восточном субрегионе. **© бирлогофф/Шаттерсток**

городов слишком мала, чтобы обеспечивать достаточный доход и технические кадры для обслуживания их коммунального хозяйства. Для решения этого вопроса местные органы управления вынуждены кооперироваться на региональном уровне.

Недостаточно развит государственный сектор, что находит свое выражение, в частности, в неспособности обеспечить должное обслуживание систем коммунального хозяйства как в плане капиталовложений, так и установления тарифов и сбора оплаты за предоставление услуг. В связи с неспособностью государственного сектора найти необходимые финансовые ресурсы – в силу того, что это делается с помощью политических средств, а не за счет стоимости оплаты на предоставление услуг – в трех странах субрегиона сдерживается процесс развития больших и малых городов.

Не завершена административно-территориальная и финансовая децентрализация. Несмотря на то, что в Украине и Молдове данный вопрос иногда и упоминается среди главных политических целей, в реальности его приоритет очень низок. В связи с этим города не в состоянии выделять финансовые средства на развитие коммунального хозяйства, например, систем водоснабжения и очистки сточных вод, а также на строительство жилья для малоимущих категорий населения.

Проблемы жилого сектора связаны с общим дефицитом, скверным обслуживанием домов и отсутствием социального жилья. В прежние времена в связи с дефицитом жилого фонда приходилось строить преимущественно панельные многоэтажные жилые дома, которые зачастую не отвечали стандартам качества. В результате в центрах городов субрегиона преобладают пятиэтажные жилые дома, а на периферии – огромные жилые массивы. Жилые здания низкого качества, несвоевременно ремонтируются и, несмотря на то, что в них есть все необходимые удобства (водопровод, канализация, электричество), инженерные коммуникации работают неэффективно и дают сбои. В жилых зданиях более высокого качества, построенных в последнее время, нередко ограничены возможности доступа к системам обслуживания.

Наконец, в Молдове к неблагоприятным последствиям для экономики привело фактическое отделение Приднестровья, так как в этом районе производилась треть промышленной продукции и более половины товаров широкого потребления страны. В приднестровском конфликте явно выражены два аспекта противоречий: лингвистический (русский и молдавский языки) и идеологический (социалистическая и западная демократия). В Приднестровье налицо интересы и вмешательство Украины и России.

Южный субрегион

Неотъемлемой задачей стран субрегиона, не входящих в ЕС, является осуществление городского планирования, которое содействует развивающимся городам в правовом, налоговом и финансовом отношениях либо как полюсам роста, центрам развития, либо как окружным центрам, а также способствует объединению городов в кластеры и организации зон активности (городов-регионов).

Проблемой остается горизонтальная координация. Исключение составляют Румыния и, в меньшей степени, Болгария, где все более широкое распространение, взамен секторальных, получают комплексные приемы и методы работы. В других странах одной из серьезных проблем остается двойная горизонтальная координация, то есть развитие сотрудничества между секторами и государственными предприятиями и координации с соседними муниципалитетами. Задача объединения муниципальных образований в кластеры требует усиления вмешательства государства с помощью правовых, организационных и экономических мер стимулирования.

Работа по составлению бюджетов в городах субрегиона проводится, как правило, традиционным способом, без достаточной координации программ и планов и соблюдения четкой грани между текущим (годовым) и среднесрочным бюджетами капиталовложений. При таком подходе долгосрочные решения по городскому планированию быстро устаревают и теряют связь с действительностью.

В городах субрегиона городское управление является не только вопросом государственных расходов, но и проблемой эффективности и надежности. Традиционный процесс принятия решений в закрытых правительственных кругах сегодня сталкивается с потребностью в открытости, участии общественности, стратегических знаниях и заслуживающих доверия решениях, удовлетворяющих запросы децентрализованного общества, свободного рынка, демократии и устойчивого развития городов.

Во многих случаях широкое сотрудничество в обеспечении территориального и городского планирования потребует глубокой реструктуризации с учетом нынешних политических и экономических реальностей. За некоторыми исключениями, налицо явный дефицит квалифицированных специалистов в области планирования, и города часто не в состоянии разработать соответствующие меры для привлечения инвестиций, оздоровления окружающей среды и укрепления социального единства.

Политический статус стран субрегиона оказывает влияние на национальную и городскую экономику в трех направлениях: национальная макроэкономическая политика, привлекательность страны для зарубежных инвестиций и динамика структурной перестройки. Все три направления влекут за собой краткосрочные и долгосрочные последствия для городской экономики.

В условиях глобальной конкуренции роль и возможности крупных городов стран субрегиона, не входящих в ЕС, весьма ограничены. Упадок многих отраслей экономики и многих зависящих от них городов означает, что для их восстановления потребуется реструктуризация, модернизация и оживление экономической деятельности с помощью мер стимулирования на национальном, региональном и местном уровне.

В настоящее время наиболее привлекательными местами проживания являются столицы и города, обладающие природными и географическими преимуществами, например, города, расположенные на побережье Адриатического и Черного морей или в предгорных районах.

Для решения проблем конкурентоспособности субрегиона в более широком европейском контексте требуется разработка стратегических планов городского и регионального развития. В этой связи нужны дополнительные меры по согласованию правовых, управленческих, макроэкономических и финансовых систем. Большое значение для будущего имеет создание трансграничных центров роста и развитие экономического и культурного сотрудничества между ними.

Первостепенное значение для городов субрегиона представляют панъевропейские транспортные коридоры. Они являются становым хребтом городского развития, притягивая экономическую активность и население с повышенной их концентрацией в городах. Эти магистрали способствуют национальному развитию и в то же время создают угрозу нарушения баланса в регионе. Серьезную проблему для крупных городов субрегиона представляют малоэффективные и устаревшие железные дороги. Их модернизация должна стать приоритетным проектом для стран, стремящихся вступить в ЕС.

Социально-экономическое развитие южного субрегиона зависит от межрегионального сотрудничества на уровне городов. В национальной политике необходимо четко определить роль городов в обеспечении внутрирегионального и межрегионального сотрудничества и объединении муниципалитетов в функциональные кластеры. Одним из серьезных препятствий на пути согласования этой политики

Будапешт, Венгрия. Участники демонстрации выступают с требованием соблюдать права человека в отношении цыган. **© поштош/Шаттерсток**

с европейской политикой является то обстоятельство, что большинство стран субрегиона не являются членами ЕС.

Для развития городов и районов этих стран все более существенное значение приобретает вопрос обеспечения доступа. Кластеризация муниципалитетов и укрепление зон функционального влияния городов все больше становится фактором привлечения инвестиций.

На ближайшую перспективу важной задачей становится введение единой классификации стандартов в странах субрегиона, что необходимо для обеспечения совместимости данных этих стран с данными стран-членов ЕС при проведении статистического и экономического анализа.

В этой части Европы показатели доли научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (НИОКР) в общем объеме ВВП слишком низки. Как правило, инвестиции в НИОКР концентрируются вокруг столиц и некоторых крупных городов второго порядка. Вопрос о доле НИОКР и распределении инвестиций необходимо рассматривать как стратегический вопрос важного государственного значения.

Многообразие национальных и региональных особенностей, великие культуры прошлого и современная географическая, этническая и религиозная специфика могут стать существенными факторами будущего развития городов субрегиона, если их по ошибке не воспринимать как повод для межнациональной розни. Необходимо расширять сотрудничество с европейскими и всемирными организациями для определения общих критериев, оценки и рационального использования природного, культурного и ландшафтного наследия.

В переходный период в условиях крайней бедности и широко распространенной дискриминации оказались цыганские меньшинства. Дальнейшей изоляции цыган в обществе способствовал порочный круг нищеты, порождающей неграмотность и низкий уровень образования. Решение этой проблемы должна стать одним из приоритетов социальной политики в тех странах, где остро стоит цыганский вопрос – в Болгарии, Македонии, Румынии и Сербии.

Переходный период начался во всем субрегионе одновременно, однако он проходил неодинаково из-за различий прежнего опыта, местных условий и демографических тенденций. Приватизация жилья прошла достаточно организованно, квартиросъемщики имели возможность приобрести квартиры в собственность по низким ценам, так как паевые взносы, выплаченные в период трудовой деятельности, засчитывались как пожизненное инвестирование в жилье.

В последние два десятилетия в субрегионе государства практически прекратили заниматься вопросами жилищной политики. Это привело к тому, что жилищный сектор остался без соответствующих людских ресурсов и организационного обеспечения, что для большинства граждан сократило возможности доступа к жилью.

Низкая доступность жилья отмечается в основном в городах, и особенно в крупных. С другой стороны, в малых городах и, тем более, в сельской местности пустует значительное количество жилых помещений. В каждой из стран субрегиона ситуацию с распределением жилья, наряду с проведением новой политики в области социального жилья, можно улучшить за счет осуществления политики регионального развития.

Сегодня жилищное строительство осуществляется совместно, с участием государственных и частных средств. Однако по сравнению с допереходным периодом, государственные капиталовложения в строительство значительно сократились. Медленно набирает темпы частное инвестирование, при этом между странами существуют различия в том, что касается оказания банковской поддержки, политики кредитования, предоставления займов и национальных субсидий.

В целях регулирования нелегального жилищного строительства странам необходимо активнее заниматься данной проблемой путем последовательной легализации и

модернизации неформальных поселений и предотвращения дальнейшего распространения такого строительства.

Наличие бездомных пока не является предметом официального признания и контроля, и, хотя лишь незначительное число людей лишено вообще какого бы то ни было жилья, данный вопрос необходимо урегулировать в законодательном порядке.

Общественный транспорт в субрегионе в значительной степени зависит от существующих возможностей городов, их способности к перестройке городских транспортных систем и режимов движения. Крупнейшие города, такие как **Белград**, **Бухарест** и **София**, нуждаются в государственной поддержке строительства, модернизации и интеграции систем общественного транспорта, например, систем подземного и наземного рельсового транспорта.

Во всех странах субрегиона постепенно все большее значение приобретает вопрос энергии, и не только в силу ее дефицита или экономических соображений, но и с учетом последствий ее потребления для окружающей среды. Основная проблема всех уровней власти состоит в необходимости переориентации энергетики в условиях слабой экономики и низких финансовых возможностей. Большинство управляющих органов, в особенности в экономически отсталых районах, мыслят категориями краткосрочных решений вопреки тому, что сегодня существует международная, национальная и даже местная стратегия и политика, и такое отношение может обернуться серьезными проблемами в будущем.

Задача экономии энергии в строительной индустрии, теплосетях и на транспорте в сочетании с политикой ценообразования и доступностью энергоресурсов требует принятия новых решений органами власти на местном, региональном и национальном уровне. Необходимо принимать в расчет возможность положительного эффекта при организации децентрализованного производства термальной и электрической энергии.

Спад производственной деятельности в странах Восточной Европы так или иначе стал шагом в направлении создания благоприятной окружающей среды, хотя и непреднамеренным. Тем не менее, увеличение и диверсификация потребления энергии создает угрозу окружающей среде. Государственные учреждения, местные органы власти и другие участвующие в решении этих вопросов организации сталкиваются в южном субрегионе с целым рядом серьезных экологических вызовов, требующих повышенного внимания.

В тех случаях, когда производством энергии занимаются частные компании под государственным контролем, невысокие стандарты качества и обслуживания, недостаточный контроль за их соблюдением, а также низкий уровень сбора платы за услуги приводят к негативным последствиям с точки зрения качества коммунального обслуживания.

В целом неудовлетворительно состояние систем очистки городских сточных вод и удаления твердых отходов. В данной сфере, принимая также во внимание проблемы с водоснабжением во многих местных сообществах, органы власти на местном и региональном уровне должны проводить ответственную политику, учитывая то, что в небольших муниципалитетах отсутствуют возможности самостоятельного решения данных проблем.

Серьезной экологической проблемой остается качество воздушной среды. Основным источником загрязнения воздуха в городах являются транспорт и промышленность. Однако вклад промышленного загрязнения уменьшился из-за сокращения производственной деятельности с началом переходного периода.

До вступления в ЕС страны южного субрегиона, не являющиеся его членами, обязаны снизить уровень воздействия на климат и развивать за счет модернизации экологически чистую «зеленую» экономику. Городам предстоит играть важную роль в реструктуризации различных отраслей экономики, коммунального хозяйства, инфраструктуры и регулирования дорожного движения.

Начиная с 2000 года, активно развиваются различные формы трансграничного сотрудничества, раскрывающие многочисленные возможности кооперации и предотвращения конфликтов. Это способствует возникновению новых моделей улучшения экологической ситуации и социально-экономического положения в ранее отсталых районах.

Многообразие культур в субрегионе требует от всех этнических и религиозных групп проявления крайней осторожности и равнения на передовой опыт Европы. Без адекватных решений многие проблемы могут бесконечно долго оставаться открытыми, угрожая будущему этих стран в Европейском Союзе и их общему статусу как современных, развитых обществ.

Южный Кавказ

В странах Южного Кавказа развитие городских систем ограничено демаркационными линиями вдоль закрытых за последние двадцать лет границ, ожесточенными этнополитическими конфликтами и войнами. Результатом является высокая степень фрагментации территориального развития как между странами, так и внутри них. Такое положение в сочетании с неразвитой государственной городской политикой создает проблемы для устойчивого развития урбанизированных систем субрегиона.

Южный Кавказ, во многом в результате этой территориальной фрагментации, отстает в экономическом развитии, трансграничном сотрудничестве, обеспечении доступности и эффективном использовании природных и людских ресурсов. Некоторое оживление сотрудничества Грузии и Азербайджана, наметившееся в последнее время, не в состоянии компенсировать отсутствие тесного взаимодействия. В силу этого на региональном и мировом уровне страны Южного Кавказа остаются неконкурентоспособными.

Субрегион Южного Кавказа сталкивается с целым рядом проблем, требующих политического вмешательства.

В Армении и Грузии сложились крайне неблагоприятные демографические условия с едва заметным естественным приростом населения, если не полным его отсутствием, и негативными тенденциями миграции, которые привели к деформации половозрастной структуры и быстрому старению населения.

Сокращение населения в городах тесно связано с экономическими проблемами. Устаревшие, пришедшие в упадок и не действующие предприятия в монофункциональных промышленных городах не были заменены новой базой экономического развития. Ведущие столичные города с пригородными районами доминируют над всеми другими населенными пунктами, пополняя список внутриэкономических проблем в силу неэффективности и несовершенства своих городских систем.

Безработица и неполная занятость являются основными городскими проблемами субрегиона, несмотря на то, что официальная статистика в последнее время свидетельствует о значительном снижении безработицы в Армении и Азербайджане. В других источниках, однако, указывается на статистические погрешности и отмечается, что безработица в городах остается одной из наиболее острых проблем.

Существуют явные диспропорции между сферой образования и потребностями рынка, поскольку высшее образование не поставляет специалистов, востребованных на местных рынках труда. Политика в отношении решения данной проблемы либо отсутствует, либо находится на ранней стадии реализации, как, например, в Грузии.

Несмотря на тенденцию некоторого снижения, сохраняется высокий уровень бедности, вызванной безработицей

и экономической отсталостью, равно как и наличием значительного числа вынужденных переселенцев, беженцев и других категорий населения, входящих в группы риска. Ни одна из стран Южного Кавказа не имеет сегодня эффективной политики по ликвидации нищеты.

Сохраняется острый дефицит доступного жилья, главным образом из-за отсутствия национальной жилищной политики. Доля ветхого жилого фонда составляет, как правило, более 20 % и, похоже, что нынешний объем предложения нового жилья не внесет радикальных изменений в сложившуюся ситуацию. В Азербайджане, и в меньшей степени в Армении и Грузии, серьезной проблемой остается неформальное и нелегальное строительство.

Положение с обслуживанием жилых домов в последнее время улучшилось в Армении и Грузии в результате создания ассоциаций домовладельцев, но они пока еще далеки от того, чтобы действовать успешно и эффективно.

В столичных городах быстрыми темпами развивается транспорт и службы коммунального сервиса благодаря активности частного сектора, но дальше этого дело пока не идет. Отсутствует политика в отношении совершенствования системы обслуживания коммунального хозяйства в малых городах, что не позволяет довести качество работы их коммунальных служб до столичного уровня.

Попытки создания эффективного городского управления, увенчавшиеся успехом в отдельных случаях на национальном уровне (Грузия), часто терпят неудачу из-за слабости местного самоуправления по причине недостаточной финансовой децентрализации, дефицита квалифицированных кадров и неравномерного распределения полномочий между органами власти национального, регионального и местного уровня.

К числу основных недостатков городской политики относятся недостаточно развитое территориальное и городское планирование и как результат – отсутствие адекватной иерархии поселений на национальном уровне.

В субрегионе ухудшается состояние окружающей среды, хотя оно и не достигло пока критического уровня. Исключением являются несколько мест добычи природных ресурсов, например, нефтяные скважины на Апшеронском полуострове. Серьезную угрозу экологии создает действующая атомная электростанция в Армении, расположенная в сейсмическом районе вблизи города Мецамор. Отсутствие сотрудничества между странами субрегиона и другими соседними странами из-за политических и иных разногласий препятствует решению проблемы энергетической безопасности Армении путем использования альтернативных источников энергии и закрытия Армянской АЭС.

▲ Ереван, Армения. На Южном Кавказе сохраняется серьезная проблема дефицита качественного и доступного по стоимости жилья. **© Рузанна/Шаттерсток**

1.2
ИСТОРИЧЕСКИЕ ПЕРСПЕКТИВЫ

Народная полиция на открытии Бранденбургских ворот, 1989 г. Источник: **ВС США/Открытые источники информации**

Всесторонний анализ прошлого выходит за рамки настоящей публикации. Тем не менее, общий обзор основных этапов истории региона и их влияния на развитие городов в относительно долгой перспективе будет полезен для понимания сложного и неоднородного характера региона, находящегося на переходном этапе.

Древняя история – Балканский полуостров

Балканский полуостров был воротами, через которые в Европу пришла аграрная революция из Анатолии и Ближнего Востока. Археологические раскопки в Дуранкулаке, Провадии и Юнаците (Болгария)[3], а также в местах стоянок древнего человека на территории нынешней Украины свидетельствуют, что первые поселения в Европе появились на Балканах в конце шестого тысячелетия до нашей эры в рамках культуры медного века. На их основе родилась первая европейская цивилизация, представленная относительно плотной сетью поселений древних людей, существовавших за счет производства с применением примитивных орудий труда и развития торговли с доисторическими Европой и Азией[4].

В античные времена Балканский полуостров стал центром греко-римской цивилизации. Здесь благодаря греческой классической культуре в период с 700 по 300 годы до нашей эры была создана сеть греческих колоний, поселений и торговых путей. В конце IV века до нашей эры греческий язык и культура играли ведущую роль на Балканском полуострове и, посредством городов-колоний (Ольвия, Херсонес, Пантикапей и др.), на территории Северного Причерноморья (нынешней Украины). Другие народы Балканского полуострова пошли по пути создания союзов племен, иногда во главе с верховными правителями. Например, в IV веке до нашей эры могущественное Иллирийское царство основало города Скодер (нынешний Шкодер, Албания) и Ризон (Рисан, Черногория)[5].

В конце I века нашей эры Балканский полуостров находился под властью Рима и стал одной из наиболее процветающих и стабильно развивающихся провинций империи. Оживленная торговля велась вдоль Эгнатиевой дороги – основной трассы, ведущей с востока на запад от Диррахия (современный Дуррес, Албания) через Македонию в Фессалоники (Салоники, Греция) и далее во Фракию[6]. До сих пор повсюду на Балканах[7] встречаются элементы римского наследия в виде многочисленных памятников и артефактов, не считая множества современных городов и дорог античного происхождения, а также местных языков, возникших на базе латинского языка, на которых говорят почти 25 миллионов человек.

КАРТА 1.2: **БАЛКАНСКИЙ ПОЛУОСТРОВ**

Раннее Средневековье

В IV веке нашей эры Западная римская империи начала распадаться, и Европа погрузилась в «мрачное средневековье». В большинстве стран Европы произошел спад в экономике и культуре, в результате нашествия германских племен развалилась торговля[8]. Однако Восточная (Византийская) Римская империя устояла, несмотря на то, что постепенно утратили свои функции[9] сеть торговых, административных и культурных центров в Юго-Восточной Европе, а некоторые из них вообще исчезли, так как Балканы превратились в перевалочный пункт для пришлых «варваров», многие из которых уже не покинули этих земель[10]. На Балканском полуострове и в целом в Европе начался процесс оттока жителей из городов после того, как исчезли сети дорог, и коренное население стало уходить в безлюдные горы, леса или объединяться в более крупных населенных пунктах[11].

По завершении эпохи миграции 300-700 годов наступил век викингов в Скандинавии, и на подъеме оказались славянские протогосударства, ставшие доминирующей силой в Центральной и Восточной Европе: в 833 году сформировалась Великая Моравия, в 882 году – Киевская Русь и в 966 году – Польша[12]. Кроме того, это был период возникновения первых городов на территории нынешней Украины и в европейской части России, строительство которых имело существенное значение – появились Киев, Новгород, Ростов и другие города[13]. Славянские племена стали также продвигаться в направлении земель нынешних Словакии и Чешской Республики, а также на юг к Адриатическому и Эгейскому морям, где они постепенно оформились в нации словенцев, хорватов, сербов, македонцев и болгар. В результате Балканский полуостров стал впоследствии одним из наиболее сложных в политическом отношении регионов[14].

Однако раннее Средневековье стало периодом серьезного упадка и деурбанизации Европы. Негативное влияние деурбанизации особенно сказалось на сокращении масштабов образования, и в VI веке обучение перешло в церковные учебные заведения, ставшие единственными хранителями знаний и источниками развития в Европе. Вместе с тем, вокруг таких церковно-административных центров, созданных нередко в местах, где прежде находились римские поселения, со временем стали селиться купцы и ремесленники, этот процесс положил начало развитию главных европейских городов[15]. Как хранители образовательных традиций церковные учебные заведения смогли сохранить классические знания, что сыграло важную роль в социальном и политическом развитии Европы в эпоху Возрождения.

Средневековая Европа

Десятый век был отмечен возрождением городской жизни и бурным развитием экономики, особенно в Западной и Южной Европе, причем нередко благодаря городам-государствам. До начала XV века в Центральной и Восточной Европе, находившейся в определенной изоляции от основной части Европы, развитие городов и стран в целом происходило более низкими темпами, несмотря на то, что на территории современных Польши, Богемии, Моравии и северо-западной части Венгрии появилась влиятельная славянская аристократия[16]. Городские поселения, выросшие вокруг защищенных крепостными стенами дворянских поместий[17] и церковных учреждений, оказались, однако, достаточно жизнеспособными и устойчивыми, и именно они стали основой будущего развития постоянной сети славянских, венгерских и польских городов.

Ускоренному образованию городских поселений в Центральной и Восточной Европе, начиная с середины XII века[18], способствовали различные варианты городского развития за счет внутренних ресурсов, а также строительство германских поселений-колоний. Средневековая германская колонизация стала проявлением наиболее серьезных преобразований[19] в политической, законодательной и экономической жизни данного региона, где уже в XIV веке была создана и закрепилась[20] широкая сеть населенных пунктов, занимавшихся сельским хозяйством и торговлей. При этом этнические немцы составляли существенное национальное меньшинство на территории современных Польши, стран Балтии, Словакии, Чешской Республики, Венгрии и Румынии[21].

В средние века произошли заметные изменения в демографической сфере. Рост населения был обусловлен совершенствованием сельскохозяйственной техники, а также укреплением феодальной власти. Расширение торговли в Европе еще больше способствовало развитию городов, повышению благосостояния и появлению новых идей, что станет важной опорой развития культуры в эпоху Возрождения. По мере того, как происходил процесс расширения и продвижения торговли вглубь континента по основным торговым путям, торговля несла с собой возможности нового экономического подъема и создания новых населенных пунктов вдоль судоходных рек Дунай, Рейн и Рона и по берегам Северного и Балтийского морей. В каких бы местах не появлялись города, они становились центрами роста диверсифицированной пост-средневековой европейской экономики, которая до этого определялась первичными экономическими и политическимиотношениями землевладельцев и временных пользователей земли[22].

Впрочем, в географическом отношении процесс урбанизации в Европе происходил неравномерно. Если в Северной Италии и Нидерландах он развивался быстрыми темпами, то в Северной и Восточной Европе по-прежнему редко встречались города крупного масштаба, причинами чего было преобладание натурального сельского хозяйства, отсутствие дорожной сети и раздробленность небольших политических образований[23]. В силу этого в XV веке все больше и больше увеличивался разрыв в социальном и политическом развитии между Западной и Восточной Европой, отражавшийся на развитии городских систем. В то время, как в Западной Европе дворянская аристократия уже начала терять экономическую и политическую мощь, и власть стала переходить в руки купечества и ремесленников, Восточная Европа все дальше скатывалась в пропасть феодализма, средние классы

Екатерининский дворец, Санкт-Петербург, Российская Федерация. Екатерина II осуществила реформу губернского управления в России, по ее распоряжению были основаны многие большие и малые города. **© Симфалекс/Шаттерсток**

приходили в упадок, сохранялось крепостное право, и города остановились в своем развитии[24], отчасти в результате возросшего османского влияния.

Эпоха империй

Оттоманская империя, созданная на месте распавшейся Византийской империи, не принесла с собой ни профессиональных знаний, ни практического опыта, необходимых для того, чтобы поставить систему феодального правления и церковных учреждений на службу социальной и политической модернизации Восточной и Юго-Восточной Европы. Турки пытались создать централизованное государство с сильным административным аппаратом, но добились этой цели лишь частично, ибо не смогли создать достаточной материальной и организационной инфраструктуры для эффективного управления таким государством. Правда, османы приняли важные законы в области земельного и имущественного права[25], установили стандарты ширины проезжей части улиц и разработали правила использования строительных материалов в городах, однако на территории империи эти меры осуществлялись неравномерно.

Принятые в Оттоманской империи меры регулирования оказали влияние на материальные составляющие городской среды, но не позволили создать органы муниципального самоуправления – это противоречило бы существовавшей в империи модели централизованной власти[26]. Оттоманское господство длилось на Балканах до конца XIX века, его постоянно испытывали на прочность Российская империя и империя Габсбургов. В результате затяжных войн истребление городского населения достигло такой степени, что средневековые городские структуры и системы расселения в Восточной и Юго-Восточной Европе оставались почти нетронутыми до конца XIX века[27].

Одновременно с началом капиталистического производства началась модернизация экономики средневековой Европы, технический прогресс способствовал ускорению как индустриализации, так и урбанизации. Десятки независимых мелких княжеств становились все больше и больше несостоятельными в политическом отношении. Соответственно, Северная и Центральная Европа предприняли шаги в направлении политического объединения в конституционные монархические союзы, что привело к созданию Германской и Австро-Венгерской империй, которые также встали на путь модернизации, индустриализации и развития инфраструктуры. Стали расти города за счет пополнения рядов рабочего класса и притока сельского населения вместе со всеми проблемами, которые сопровождали данный процесс[28]. Аристократия и мелкое поместное дворянство все больше испытывали на себе политическое давление буржуазии, разбогатевшей на развитии торговли и индустриализации и стремившейся получить политическую власть после прокатившихся по Европе революций. В парламенты стали выбирать представителей гражданского общества, пользовавшихся поддержкой промышленников, банкиров и предпринимателей.

Однако, если в Германской империи проживало до определенной степени однородное в культурном отношении население, то объединить разноязычное, многонациональное и мультикультурное население Австро-Венгерской империи оказалось более сложной задачей. В конечном счете, Германская империя привела к созданию объединенной Германии, тогда как Австро-Венгерская империя распалась на множество самостоятельных государств.

ТЕКСТОВЫЙ БЛОК 1.1. **ЗАРОЖДЕНИЕ СОВРЕМЕННОГО НАЦИОНАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА: ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЭКОНОМИЯ ИДЕНТИЧНОСТИ**

В XVIII веке в Центральной и Восточной Европе шли процессы зарождения современных национальных государств с развитой промышленностью. По сравнению с более развитой в промышленном отношении Западной Европой общество в странах Центральной и Восточной Европы было отсталым, в основном неграмотным, и испытывало нехватку средних слоев населения. Различные империи, предпринимавшие одна за другой попытки модернизации государства, сталкивались с препятствиями, поскольку игнорировали здравый смысл и мнение общества. В то время, как монархии Западной Европы взяли курс на конституционные формы правления, империи в Центральной и Восточной Европе продолжали удерживать принципиально важную для них суверенную власть и преследовали лишь цели частичной политической модернизации. Соответственно, процесс развития империй был ориентирован на политические и экономические центры, такие как Вена, Прага, Будапешт и Санкт-Петербург.

С исторической точки зрения, идея национального государства уже существовала как на Западе, так и в Центральной Европе. На Западе появились новые средние слои общества, вышедшие из сословий купечества и ремесленников, они разделяли идею, согласно которой национальное государство является собственностью всего населения в пределах территории конкретного государства. В странах Центральной и Восточной Европы, где на статус государства претендовали империи, западную концепцию национального государства требовалось изменить. В XVIII и XIX веках уже происходила определенная трансформация династического правления и превращения его в форму государственного административного правления, однако такие изменения, связанные с передачей власти, носили ограниченный характер и поэтому особым успехом не увенчались. Осталась в основном неразработанной концепция идентичности населения, поскольку в империи существовала другая концепция гражданства, и государство исходило из собственного понимания законности концепций династических форм правления, предшествовавших современной модели и исключавших основную часть населения из политического процесса – и, что имело еще более важное значение, – из процесса повышения благосостояния общества.

Попытки Петра I «приобрести» для России идею национального развития завершились неудачей, поскольку он уделял недостаточное внимание экономическому развитию как социально-экономическому и политическому процессу, включающему все население и охватывающему всю территорию страны. В отличие от городов на западе небольшие и слабые города на востоке продолжали служить в основном источником дохода для центра и занимались производством товаров для самих себя или друг для друга, не способствуя при этом какому-либо существенному развитию городской экономики. (Даже в течение всего советского периода городское и территориальное экономическое развитие оставалось в основном на уровне стандартов, примерно соответствовавших уровню развития внутреннего производства и потребления эпохи, предшествовавшей современному этапу. Соответственно, многие отрасли развалились, столкнувшись с мировой конкуренцией в переходный период в конце XX века). Однако, когда экономика большинства городов бездействует и носит локальный характер, они не выполняют своих функций и перестают быть экономическими партнерами продвинутых крупных городов. Городам-лидерам не остается иного выбора, кроме как выделять субсидии для стимулирования экономического развития. Незаслуженно полученные субсидии не способствуют самостоятельному росту и становятся лишь источником постоянной утечки финансовых средств.

В XIX веке в Центральной и Восточной Европе продолжалась социальная и политическая борьба, поскольку империи в основном откладывали решение вопросов, связанных с требованиями о разделении политической и экономической власти. Правящие круги все больше и больше склонялись в сторону формирования политики и идентичности наций вокруг принципов этнического национализма, что и произошло в Германии. Тем временем Россия пыталась сформировать единую славянскую идентичность с целью объединения Восточной Европы, однако ввиду отсутствия достаточных для этого сил не смогла это сделать.

Между тем, Австро-Венгерская монархия при многонациональном и разноязычном населении и широком разнообразии культур не имела такого потенциала и могла лишь разделиться на множество территорий, которым самостоятельно пришлось вести поиск собственной идентичности и права на существование как государств. Созданная впоследствии венгерская модель современного государства потерпела в 1918 году полную неудачу, в основном из-за того, что, фактически, не смогла объединить многонациональное население страны. Предпринятые Венгрией дальнейшие попытки определиться с концепцией собственной модели современности (1945-1947 и 1956 годы) были подавлены коммунистической системой. Аналогичным образом, в период между двумя войнами осталась нереализованной чехословацкая модель из-за неспособности страны справиться с ее помощью с проблемами многонационального государства и в связи с уверенностью в том, что ее можно силой навязать нечешскому населению, численность которого составляла более половины населения страны. Аналогичным образом, после 1918 года новое польское государство было вынуждено пытаться объединить три разных типа польской идентичности (прусский, австро-венгерский и русский), содержавшие идеи, которые в конечном счете оказались несовместимыми. Следовательно, в Польше вопрос идентичности нации также сыграл важную роль, так как позволил понять нереальность создания эффективной модели централизации и ассимиляции.

Все основные европейские модели политики в отношении национальной идентичности вызывали проблемы, поскольку они основывались на гегемонии наиболее многочисленной в государстве этнической группы, позволяющей навязать остальному населению страны общую для всех модель современного государства. Эти модели оказались нереальными, поскольку ни одна преобладавшая в стране этническая группа населения не имела подавляющего численного превосходства.

В условиях коммунистической системы была предпринята попытка полностью отказаться от понятия этнической принадлежности и сформировать идентичность, обусловленную классовым подходом с целью преодоления понятий государственности и этнической принадлежности. Эта попытка оказалась нереальной, однако она имела далеко идущие последствия для Центрально-Восточного и Юго-Восточного субрегионов Европы, которые до сих пор ощущают на себе последствия прошлого.

Памятник В.И. Ленину в Харькове, Украина. В результате Октябрьской революции 1917 года была создана Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика – первое в мире социалистическое государство, созданное на основе конституции. **© итислав/Шаттерсток**

Из этой истории можно, наверное, извлечь некоторые уроки. Сближение Европейского Союза с Восточной и Юго-Восточной Европой проходило в сложной обстановке, особенно в связи с распадом Югославии. Реагируя на «волнения» на юго-восточных границах, ЕС попытался оставить в стороне вопросы этнического характера и выбрать такой путь решения вопроса о власти, который, как он считал, не связан с этническими проблемами. Однако в ЕС также существуют свои проблемы этнического характера. ЕС сформировал свои представления и дискурсы относительно положения населения в Центральной и Юго-Восточной Европе, которое имело собственную модель понимания ситуации. Поэтому отсутствие взаимопонимания было неизбежным.

Трансляция западных концепций демократии и их восприятие в странах Европы с экономикой переходного периода проходили не без взаимного непонимания культурных особенностей процесса как со стороны стран-доноров, так и со стороны стран-реципиентов. Конечные результаты имели неожиданные последствия, и не на последнем месте оказалась идея о том, что институты ЕС, наверное, не смогут функционировать в странах с переходной экономикой так, как они функционируют в развитых государствах-членах ЕС. Если данный культурный контекст не понять до конца, то есть шансы, что расширение ЕС на восток станет еще одной инспирированной извне компромиссной модернизацией Европы переходного периода, не говоря уже о том, что деятельность по реализации соответствующих мер воздействия может превратиться в источник постоянной утечки финансовых средств.

Источники: Jacobs, J., *Cities and the Wealth of Nations*, New York, 1984; G. Schopflin & J. Monnet, *Central Europe: Defining a thought-style*, http://www.ssees.ucl.ac.uk/schopflin.pdf

КАРТА 1.3: **АВСТРО-ВЕНГЕРСКАЯ ИМПЕРИЯ В 1914 ГОДУ. ©МДС**

Одной из главных политических целей царской России было объединение всех славянских народов. В период максимального расширения Российской империи в состав ее территорий в Европе входила большая часть современной Беларуси, Молдовы и Украины (поднепровская Украина и Крым), значительная часть Польши. Кроме того, в границы империи со временем вошли также территории сегодняшних Азербайджана, Армении, Грузии, Латвии, Литвы и Эстонии.

С усилением царской власти сторонники политического централизма начали создавать иерархическую систему населенных пунктов России с упором на военные, административные и, в особенности, финансовые потребности государства. Появилось понятие «обслуживающих городов», предусматривавшее в первую очередь превращение городов в источник налоговых поступлений в центр[29]. Во времена правления Петра I в России насильственно проводилась городская реформа, направленная на модернизацию экономики. Руководствуясь методами западных стран, царская власть поощряла население к развитию форм новой экономики, однако такие меры во многом отражали прежние политические отношения, основу которых составляли централизованное управление и получение из городов максимальных налоговых сборов. В итоге попытка российской модернизации первой половины XVIII века не имела успеха. (См. также Текстовый блок 1.1).

Во времена правления Екатерины II вновь предпринимались попытки городской реформы. Помимо того, что города служили основным источником налоговых поступлений, они стали одним из звеньев управления в системе децентрализуемого административного аппарата – передовым эшелоном царской власти. Однако попытки Екатерины II создать систему городского управления с участием общественности не увенчались успехом, поскольку в русских городах существовало слишком глубокое сословное разделение общества. Кроме того, проведению реформы препятствовали противоречия между намерениями законодателей и административными и социальными реальностями, поэтому реформа мало где дала ожидаемые результаты. Более того, процесс экономического развития начал перемещаться в сельскую местность, так как экономический прогресс не мог получить развития в городах, где большинство населения составляли крестьяне, а не купечество и ремесленники[30].

В соответствии с Городским уставом 1846 года, впервые принятым в Санкт-Петербурге, была создана городская администрация в составе выборных представителей от пяти сословий городских жителей, однако, поскольку в это число не входило городское крестьянство, полномочия городской администрации распространялись менее чем на 2 % городского населения. После отмены крепостного права в стране высвободились новые общественные силы. Бывшие крепостные крестьяне стали стекаться в города, что ускорило темпы урбанизации, увеличило потребности городов и, соответственно, бремя на царскую казну. В конечном итоге это привело к реформам 1870 года, в результате которых российские города впервые получили некоторую автономию и право на самоуправление. Тем не менее, в 1892 году центр вернул себе политическую власть, полностью восстановив исторически сложившуюся роль городов как источника доходов империи. Царский режим вновь продемонстрировал неспособность предоставить населению возможности экономического процветания, достаточно компетентную администрацию и относительно не коррумпированную политику. Он оказался также не в состоянии эффективно регулировать деятельность тех социальных и экономических сил, которые составили основу стремительно развивающегося процесса индустриализации в Западной Европе[31].

От империй к социализму

В условиях коммунистической системы делались попытки создать современную городскую модель через формирование классовой идентичности граждан. При коммунистической системе существовал весьма упрощенный подход к видению современности, в особенности с учетом стремления государства создавать простые, поддающиеся контролю структуры и системы при одновременном генерировании большой социальной сложности. Концепции образцового города, городской формы и иерархической вертикали городов строились на идеологических принципах «социалистической урбанизации» и «социалистического города». (Подробно о концепциях см. Раздел 2.1 Урбанизация в эпоху социализма и постсоциализма).

Сравнение социалистического патерналистского подхода с западной урбанизацией и городскими моделями, обусловленными рыночными факторами, показывает, что такой подход породил совершенно иную логику расселения, урбанизации и городской формы. Плановые урбанизация и расселение, усиленные мерами ограничения свободы передвижения, стали неотъемлемой частью общей политики в сфере промышленности и сельского хозяйства. Промышленное производство в городах размещалось в тех местах, где в условиях капитализма оно никогда бы не появилось, и наряду с этим многочисленные промпредприятия продолжали действовать спустя еще долгое времени после того, как им следовало бы прекратить существование в условиях рынка, во избежание негативных последствий, связанных с дальнейшим сокращением производственной деятельности[32].

Для людей, живших в условиях коммунистической системы, коммунизм представлял собой существовавшие на то время морально-этические нормы, в соответствии с которыми формировались понятия идентичности, смысла жизни и жизненной стратегии. Важнее всего, что коммунистическая система, несмотря на присущие ей произвол и бесконтрольность со стороны общества, создала возможности предсказуемого безопасного существования[33]. Вместе с тем, эта система мало что смогла предложить людям с точки зрения политической власти, за исключением разве что символического чувства коллективизма, которое, в то же время, часто воспринималось как чувство отчуждения и угнетения. Коммунистический подход к вопросам модернизации и государственности носил глубоко противоречивый характер, и, в конечном счете, пал жертвой той самой сложности, которую он невольно создал и от которой отказался.

ТЕКСТОВЫЙ БЛОК 1. 2 **ВОЙНА В БЫВШЕЙ ЮГОСЛАВИИ, 1991-1999 ГОДЫ**

Сараево после бомбежки. Источник: **ВС США/Открытые источники информации**

Бывшая Республика Югославия – в прежнее время социалистическое федеративное государство, созданное после немецкой оккупации в период Второй мировой войны и последовавшей затем гражданской войны. В его состав входили шесть республик: Босния и Герцеговина, Македония, Сербия, Словения, Хорватия и Черногория, в которых одновременно проживали албанцы, боснийские мусульмане, сербы, словенцы, хорваты и другие народы в условиях относительно свободного режима во главе с маршалом Йосипом Броз Тито.

В период правления Тито трения в отношениях между этими народами успешно пресекались, однако после смерти Тито в 1980 году напряженность возобновилась. Призывы ряда националистических организаций к широкой автономии в Югославии привели к тому, что в 1991 году Словения и Хорватия провозгласили независимость. Реагируя на эти события, армия Югославии нанесла удары, сначала в Словении и затем в Хорватии. В результате конфликта погибли тысячи людей, он был временно приостановлен в 1992 году под контролем ООН за прекращением огня (см. также Текстовый блок 4.1).

В 1991-1992 годах следующей страной, выступившей за независимость, стала Босния, где проживают хорваты, мусульмане и сербы и постоянно меняется состав населения. Против выступили боснийские сербы при поддержке сербов из других районов Югославии. За прекращение огня высказалась Европа, однако война вспыхнула вновь, и в результате этнических столкновений более миллиона людей были вынуждены покинуть свои дома. Столица Сараево была блокирована и подверглась бомбардировкам. Войска ООН по поддержанию мира с задачей не справились, международные усилия по прекращению войны завершились неудачей. Это подорвало репутацию ООН, погибли более 100 000 людей.

Война прекратилась в 1995 году после вмешательства НАТО. В результате достигнутого при содействии США мира территория Боснии и Герцеговины была разделена и на ней появились два самоуправляющихся государственных образования – Республика Сербская и Федерация Боснии и Герцеговины, слабо связанные между собой центральным правительством.

В августе 1995 года хорватская армия совершила нападение на ряд районов Хорватии, находящихся под контролем сербов, вынудив тысячи людей спасаться бегством. Вскоре Хорватия и Босния и Герцеговина провозгласили полную независимость. К тому времени уже отделились Словения и Македония. Черногория стала независимой в 2006 году.

Еще одну жестокую войну за независимость против сербов вели этнические албанцы Косово. Несмотря на то, что война в Косово привела к серьезным последствиям, вопрос о статусе Косово остался нерешенным. В 2006 году начались международные переговоры с целью определения степени автономии, однако они закончились безрезультатно. Статус Косово определяется Резолюцией ООН 1244, для Сербии конфликт закончился тем, что она осталась независимой и фактически перестала контролировать Косово.

Источник: http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-18081930, загружено с сайта 16 мая 2012 г

БЫВШАЯ РЕСПУБЛИКА ЮГОСЛАВИЯ, СТРЕЛКОЙ ПОКАЗАНО КОСОВО (РЕЗОЛЮЦИЯ ООН 1244)

БОСНИЯ и ГЕРЦЕГОВИНА, 1991 г.

БОСНИЯ и ГЕРЦЕГОВИНА, 1995 г.

БОСНИЯ и ГЕРЦЕГОВИНА, 1998 г.

1.3
КРУПНЕЙШИЕ ГОРОДА РЕГИОНА

Баку, столица Азербайджана, второй крупнейший город в регионе и город, достигший наиболее высоких темпов развития. **©Дэн Войтех/Шаттерсток**

Все без исключения столицы европейских стран с экономикой переходного периода являются крупнейшими городскими агломерациями этих стран. Во многих случаях столичный метрополитенский район (городская агломерация или зона функционального влияния столицы) играет ведущую роль, собирая на своей территории немалую, а иногда непропорционально большую часть городского населения страны, как показано в Таблице 1.1. Так обстоят дела, в частности, со столицами малых стран, например, столицей Армении **Ереваном**. В этом городе проживает свыше половины всего городского населения Армении. Аналогичным образом, метрополитенский район **Тбилиси** с населением 1,1 миллиона жителей равен по численности примерно половине всего городского населения Грузии, а столица Латвии **Рига** с населением 0,7 миллиона жителей (по данным 2011 года) доминирует в стране с населением 2,2 миллиона человек, из которых 1,5 миллиона живут в городах.

В 2011 году крупнейшей городской агломерацией региона был **Киев** с населением 2,8 миллиона жителей, за ним следовал **Баку** с населением 2,1 миллиона. Это единственные две агломерации региона с численностью населения свыше двух миллионов жителей. В предстоящие годы эти два города будут оставаться наиболее многочисленными, и в будущем, согласно прогнозам, только **Бухарест** (в 2021 году) и **Минск** (в 2022 году) преодолеют двухмиллионную отметку.

Демографические показатели по городам с населением свыше 750 000 человек свидетельствуют о существенной разнице в темпах роста (см. Таблицы 1.2, 1.3 и 1.4). Начиная с 1991 года, стабильными темпами непрерывно росли **Баку**, **Киев**, **Минск** и **Варшава**. В особенности, начиная с 1991 года, выделяются темпы роста населения в Баку в относительном (22 %) и абсолютном (383 000 человек) выражении. Согласно прогнозам, в течение десяти лет, в период 2011-2021 годов, население Баку в среднем ежегодно будет расти на 2,75 %, и к 2021 году его численность увеличится на 583 000 человек. Это заметный рост, учитывая, что прогнозы в отношении **Минска**, **Киева** и **Варшавы** за этот же период говорят об увеличении «лишь» на 132 000, 120 000 и 80 000 жителей. Временный демографический застой, начавшийся примерно в 2003 году, переживает **Краков**, однако прогнозы показывают, что, начиная с 2014 года, население города снова начнет расти.

Сокращение населения, начиная с 1991 года, происходило в таких городских агломерациях, как **Будапешт**, **Бухарест**, **Ереван**, **Кривой Рог**, **Одесса**, **Прага** и **Тбилиси**. Данные о снижении численности городского населения означают абсолютное сокращение количества населения в агломерации в целом, включая основной город и периферийные районы. В особенности заметно было сокращение населения в **Будапеште** и **Тбилиси** – в обоих городах более, чем на 10 %, однако в 2001-2006 годах во всех указанных городах возобновилась относительно стабильная тенденция роста (см. Таблицу 1.3).

Восстановление численности населения наиболее быстрыми темпами происходило в **Кривом Роге** и **Праге**, эти города восстановили численность населения 1991 года в 2006 и 2005 годах. **Ереван** и **София**, согласно прогнозам, уровень численности населения 1991 года восстановят, соответственно, в 2018 и 2010 годах. Однако **Будапешт**, **Бухарест**, **Одесса** и **Тбилиси**, согласно прогнозам, при

ТАБЛИЦА 1.1: **ГОРОДСКОЕ, СЕЛЬСКОЕ И СТОЛИЧНОЕ НАСЕЛЕНИЕ РЕГИОНА, 2011 ГОД**

	Население (в тыс.)			Уровень урбанизации (в %)	Столица	Население столицы (в тыс.)	Доля столицы в общей численности городского населения (в %)
	Городское	Сельское	Итого				
Азербайджан	4 830	4 282	9 111	52,9	Баку	2 123	44,0
Албания	1 718	1 498	3 216	53,4	Тирана	419	24,4
Армения	1 987	1 114	3 100	64,1	Ереван	1 116	56,2
Беларусь	7 174	2 386	9 559	75,0	Минск	1 861	25,9
Болгария	5 445	2 001	7 446	73,1	София	1 174	21,6
Босния и Герцеговина	1 811	1 942	3 752	48,3	Сараево	389	21,5
Венгрия	6 922	3 044	9 966	69,5	Будапешт	1 737	25,1
Грузия	2 371	2 098	4 282	53,1	Тбилиси	1 162	49,0
Латвия	1 518	725	2 243	67,7	Рига	701	46,2
Литва	2 219	1 088	3 307	67,1	Вильнюс	546	24,6
Македония	1 223	840	2 064	59,3	Скопье	499	40,8
Молдова	1 690	1 855	3 545	47,7	Кишинев	145	8,6
Польша	23 307	14 992	38 299	60,9	Варшава	1 723	7,4
Румыния	11 318	10 118	21	52,8	Бухарест	1 937	17,1
Сербия	5 555	4 299	9	56,4	Белград	1 135	20,4
Словакия	2 995	2 477	5	54,7	Братислава	434	14,5
Словения	1 015	1 020	2	49,9	Любляна	273	26,9
Украина	31 124	14 066	45	68,9	Киев	2 829	9,1
Черногория	400	232	632	63,3	Подгорица	156	39,0
Чешская Республика	7 734	2 800	10 534	73,4	Прага	1 276	16,5
Хорватия	2 541	1 855	4 396	57,8	Загреб	686	27,0
Эстония	932	409	1 341	69,5	Таллинн	400	42,9

Источник: *Перспективы мировой урбанизации: пересмотренное и исправленное издание 2011 года.* ДЭСВ ООН, Нью-Йорк, 2012; http://www.stat.gov.az/source/demoqraphy/ap/indexen.php#001; http://www.geostat.ge/cms/site_images/_files/yearbook/Yearbook_Geo_2011.pdf

КАРТА 1.4: **СТОЛИЧНЫЕ ГОРОДА И ГОРОДА С НАСЕЛЕНИЕМ СВЫШЕ 750 000 ЧЕЛОВЕК**

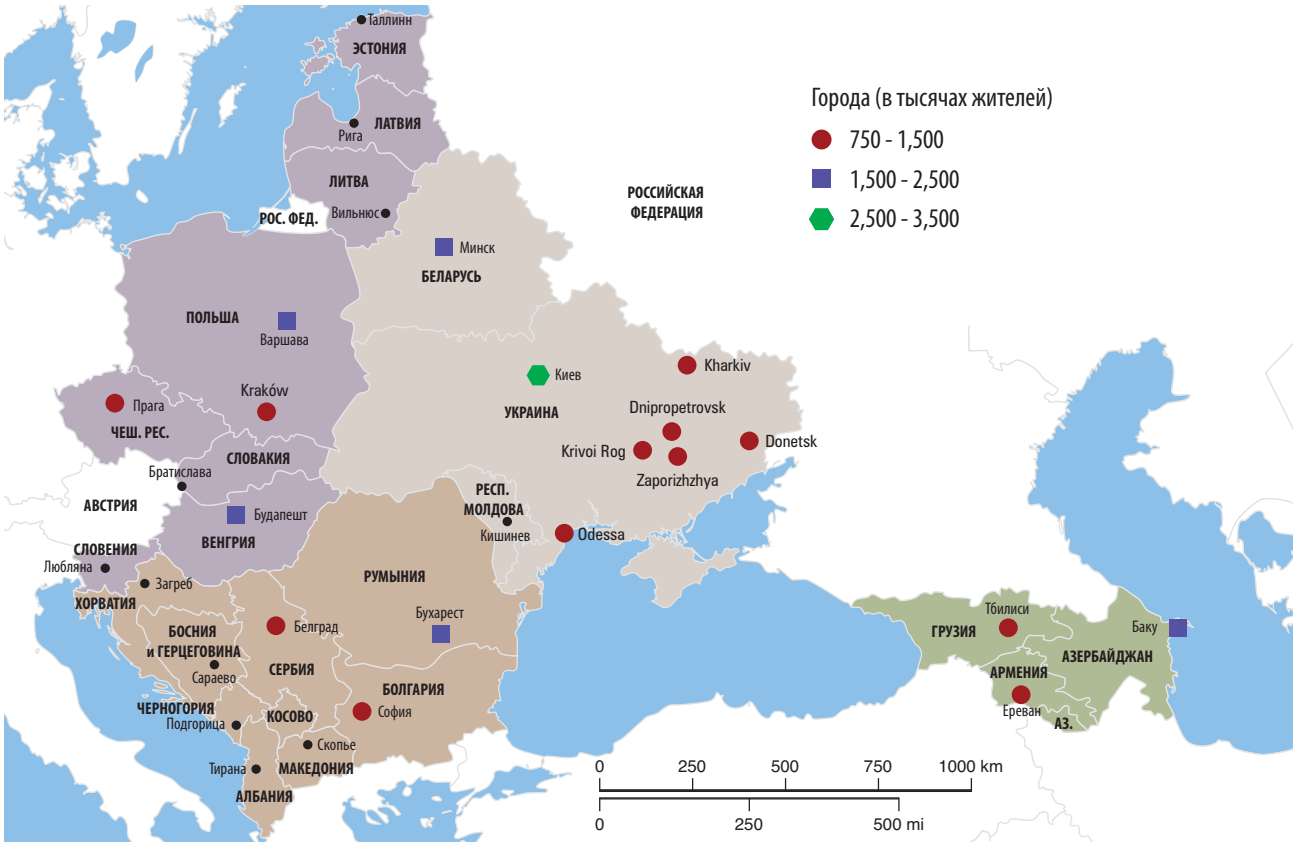


ТАБЛИЦА 1.2: **РАСТУЩИЕ ГОРОДА С НАСЕЛЕНИЕМ СВЫШЕ 750 000 ЖИТЕЛЕЙ, ПО ДЕСЯТИЛЕТИЯМ, 1991-2021 ГОДЫ**

	Население в тысячах				Среднегодовой прирост (в %)		
	1991	2001	2011	2021*	1991-2001	2001-2011	2011-2021*
Баку	1 740	1 818	2 123	2 706	0,448	1,678	2,746
Варшава	1 635	1 669	1 723	1 803	0,208	0,324	0,464
Киев	2 577	2 610	2 829	2 949	0,128	0,839	0,424
Краков	738	757	756	778	0,257	-0,013	0,291
Минск	1 625	1 715	1 861	1 993	0,554	0,851	0,709

* Прогнозы
Источник: Перспективы мировой урбанизации: пересмотренное и исправленное издание 2011 года. ДЭСВ ООН, Нью-Йорк, 2012

ТАБЛИЦА 1.3: **СОКРАЩЕНИЕ/ПРИРОСТ ГОРОДСКОГО НАСЕЛЕНИЯ В ГОРОДАХ С НАСЕЛЕНИЕМ СВЫШЕ 750 000 ЖИТЕЛЕЙ, 1991-2025 ГОДЫ**

Город	Страна	Убыль населения (в %)	Период	Среднегодовая убыль (в %)	Рост населения (в %)*	Период	Среднегодовой рост (в %)*
Будапешт	Венгрия	-14,23	1991-2005	-1,02	12,59	2005-2025	0,63
Бухарест,	Румыния	-6,17	1991-2006	-0,41	6,01	2006-2025	0,32
Ереван	Армения	-5,57	1991-2004	-0,43	12,24	2004-2025	0,61
Кривой Рог	Украина	-4,56	1991-2001	-0,46	23,43	2001-2025	1,67
Одесса	Украина	-7,27	1991-2005	-0,52	4,57	2005-2025	0,23
Прага	Чеш. Респ.	-3,38	1991-2001	-0,34	22,01	2001-2025	1,57
София	Болгария	-5,88	1991-2001	-0,59	8,21	2001-2025	0,59
Тбилиси	Грузия	-10,49	1991-2002	-1,05	8,06	2002-2025	0,62

* Прогнозы
Источник: *Перспективы мировой урбанизации: пересмотренное и исправленное издание 2011 года.* ДЭСВ ООН, Нью-Йорк, 2012

сохранении нынешних тенденций смогут восстановить уровень численности населения 1991 года только после 2025 года.

В отличие от **Киева**, где численность населения имеет тенденцию к стабильному росту, и **Одессы**, где рост населения возобновился в 2007 году, в четырех крупных украинских городах (**Днепропетровск**, **Донецк**, **Запорожье** и **Харьков**) продолжалась начавшаяся в 1991 году устойчивая тенденция снижения количества городского населения (см. Таблицу 1.4) в силу того, что экономическая база этих монофункциональных индустриальных городов утратила конкурентоспособность в результате перехода к рыночной экономике и влияния мировых рынков. Значительный отток населения, в особенности образованной молодежи, занятой поиском источников средств к существованию в других местах, повлиял на характер половозрастной пирамиды в этих городах и, как следствие, на естественный прирост и возможности восстановления численности населения. Если не создать в этих городах условий для развития новой жизнеспособной экономики и не сломить тенденцию сокращения важных в демографическом отношении категорий населения, то сочетание таких неблагоприятных факторов, как старение населения, недостаток лиц репродуктивного возраста и отток населения, будет и впредь способствовать поддержанию в этих городах негативных демографических тенденций.

Подобно Украине, существенные диспропорции в динамике населения отмечаются и в Польше, где ряд городских районов, в частности на севере и на востоке страны, также стремительно теряет население.

В странах Балтии (Латвии, Литве и Эстонии), а также в Болгарии и Румынии в течение первых десяти лет нового тысячелетия произошло общее сокращение населения. В Венгрии и Чешской Республике отмечены менее высокие темпы сокращения общей численности населения, в то же время из-за сокращения населения городские районы в этих странах пострадали больше, чем в большинстве городов Западной Европы. Однако следует отметить, что в условиях сокращения общей численности населения количество населения в старых центральных частях городов, как правило, сокращается более быстрыми темпами, чем в окружающих их районах, где одновременно идут процессы субурбанизации (расширения ближних пригородов) и эксурбанизации (развитие поселений за границами агломераций), как, например, вокруг Будапешта в Венгрии и на северо-востоке Румынии.

В этих случаях сокращение городского населения можно рассматривать до некоторой степени просто как его географическое перераспределение в расширяющейся зоне функционального влияния мегаполиса. При этом желательно переопределить статистические границы, чтобы отразить динамику численности городского населения и наряду с этим прояснить характер реальных процессов роста городов. С учетом поправки на существующие административно-территориальные границы муниципальных образований может оказаться, что фактическая убыль населения значительно ниже, если принимать в расчет более обширную в географическом отношении зону концентрации урбанистических процессов, а не только агломерацию или сам город как таковой.

ТАБЛИЦА 1.4: **СТАБИЛЬНОЕ СОКРАЩЕНИЕ НАСЕЛЕНИЯ В ГОРОДАХ С НАСЕЛЕНИЕМ СВЫШЕ 750 000 ЖИТЕЛЕЙ, 1991-2021 ГОДЫ**

	Население в тысячах жителей, сокращение населения в процентах							
	1991	2001	Сокращение (в %)	2011	Сокращение (в %)	2021*	Сокращение*	Сокращение в 1991-2021*
Днепро-петровск	1 153	1 069	-7,29	994	-7,02	905	-8,95	-21,51
Донецк	1 090	1 019	-6,51	959	-5,89	899	-6,26	-17,52
Запорожье	867	817	-5,77	771	-11,07	729	-5,45	-15,92
Харьков	1 575	1474	-6,41	1,451	-9,59	1,429	-1,52	-9,27

* Прогнозы
Источник: *Перспективы мировой урбанизации: пересмотренное и исправленное издание 2011 года.* ДЭСВ ООН, Нью-Йорк, 2012.

ТАБЛИЦА 1.5: **ЭВОЛЮЦИЯ РОСТА НАСЕЛЕНИЯ И ПРОГНОЗИРУЕМЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ ПО ОСНОВНЫМ ГОРОДСКИМ АГЛОМЕРАЦИЯМ, 1991-2025 ГОДЫ (В ТЫСЯЧАХ)**

Городская агломерация	Страна	1991	1995	2000	2005	2010	2011	2015*	2020*	2025*
Баку	Азербайджан	1 740	1 766	1 806	1 867	2 062	2 123	2 371	2 655	2 899
Белград	Сербия	1 133	1 128	1 122	1 125	1 133	1 135	1 146	1 185	1 243
Будапешт	Венгрия	1 982	1 893	1 787	1 700	1 731	1 737	1 770	1 838	1 914
Бухарест	Румыния	2 058	2 018	1 949	1 931	1 935	1 937	1 952	1 991	2 047
Варшава	Польша	1 635	1 652	1 666	1 689	1 718	1 723	1 748	1 792	1 850
Днепропетровск	Украина	1 153	1 119	1 077	1 052	1 003	994	957	913	872
Донецк	Украина	1 090	1 061	1 026	997	965	959	935	905	877
Ереван	Армения	1 168	1 142	1 111	1 104	1 113	1 116	1 142	1 189	1 238
Запорожье	Украина	867	847	822	797	775	771	754	733	713
Киев	Украина	2 577	2 590	2 606	2 673	2 805	2 829	2 901	2 943	2 969
Краков	Польша	738	748	756	758	756	756	756	773	803
Кривой Рог	Украина	702	689	673	701	749	758	787	809	827
Минск	Беларусь	1 625	1 654	1 700	1 775	1 847	1 861	1 918	1 982	2 031
Одесса	Украина	1 086	1 064	1 037	1 007	1 009	1 010	1 017	1 034	1 053
Прага	Чеш. Респ.	1 213	1 194	1 172	1 213	1 265	1 276	1 319	1 373	1 430
София	Болгария	1 190	1 168	1 128	1 169	1 175	1 174	1 175	1 194	1 212
Тбилиси	Грузия	1 211	1 160	1 100	1 096	1 117	1 162	1 134	1 149	1 167
Харьков	Украина	1 575	1 534	1 484	1 464	1 453	1 451	1 442	1 431	1 420

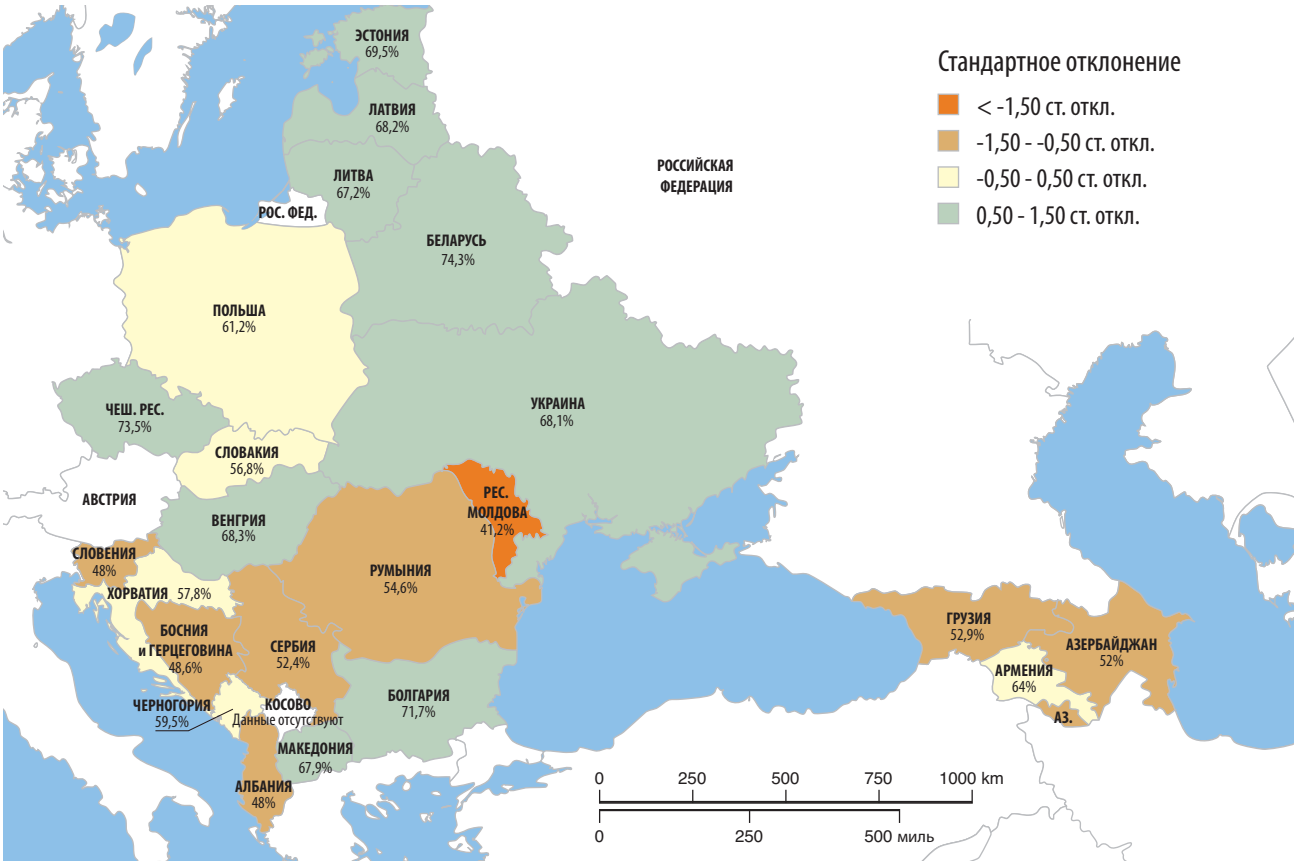
* Прогнозы
Источник: *Перспективы мировой урбанизации: пересмотренное и исправленное издание 2011 года.* ДЭСВ ООН, Нью-Йорк, 2012, http://www.geostat.ge/cms/site_images/_files/yearbook/Yearbook_Geo_2011.pdf

В других странах субрегиона наблюдается внутренне противоречивое на первый взгляд повышение уровня урбанизированности при одновременном снижении численности городского населения. Это вызвано еще более быстрым сокращением сельского населения, что способствует повышению относительной доли городского населения в общей численности населения, несмотря на то, что в абсолютном выражении количество городского населения сокращается.

Как следует из сказанного, изменение социально-экономических факторов в Европе переходного периода оказало серьезное влияние на динамику населения в городах. Грубо говоря, убыль населения оказала влияние как на большие, так и на малые города, в том числе на некоторые столицы. Данное замечание общего характера требует дальнейшей конкретизации, поскольку процессы сокращения городского населения не обязательно одинаково и в равном масштабе воздействуют на все районы в одном и том же городе.

Тем не менее, в общегородских показателях внутригородские диспропорции в динамике населения остаются незаметными в силу того, что данные по городским районам редко учитываются в городской статистике. Проблемы городской экономики могут иметь, в частности, локальный характер, и возникают в результате концентрации социально неблагополучных категорий населения в определенных городских районах, тогда как связанный с этими проблемами дисбаланс между имеющейся рабочей силой и кадрами, на которых растет спрос в «интеллектуальной» экономике, может служить дополнительным источником локальных экономических проблем[34]. Причем сокращение населения в городах в переходный период нельзя объяснить одним лишь

КАРТА 1.5 **ПРОЦЕНТ ГОРОДСКОГО НАСЕЛЕНИЯ**



Источник: Януш Ежак, Институт городского развития

спадом экономической активности, ибо количество жителей сократилось и в некоторых городах с высокими темпами роста экономики.

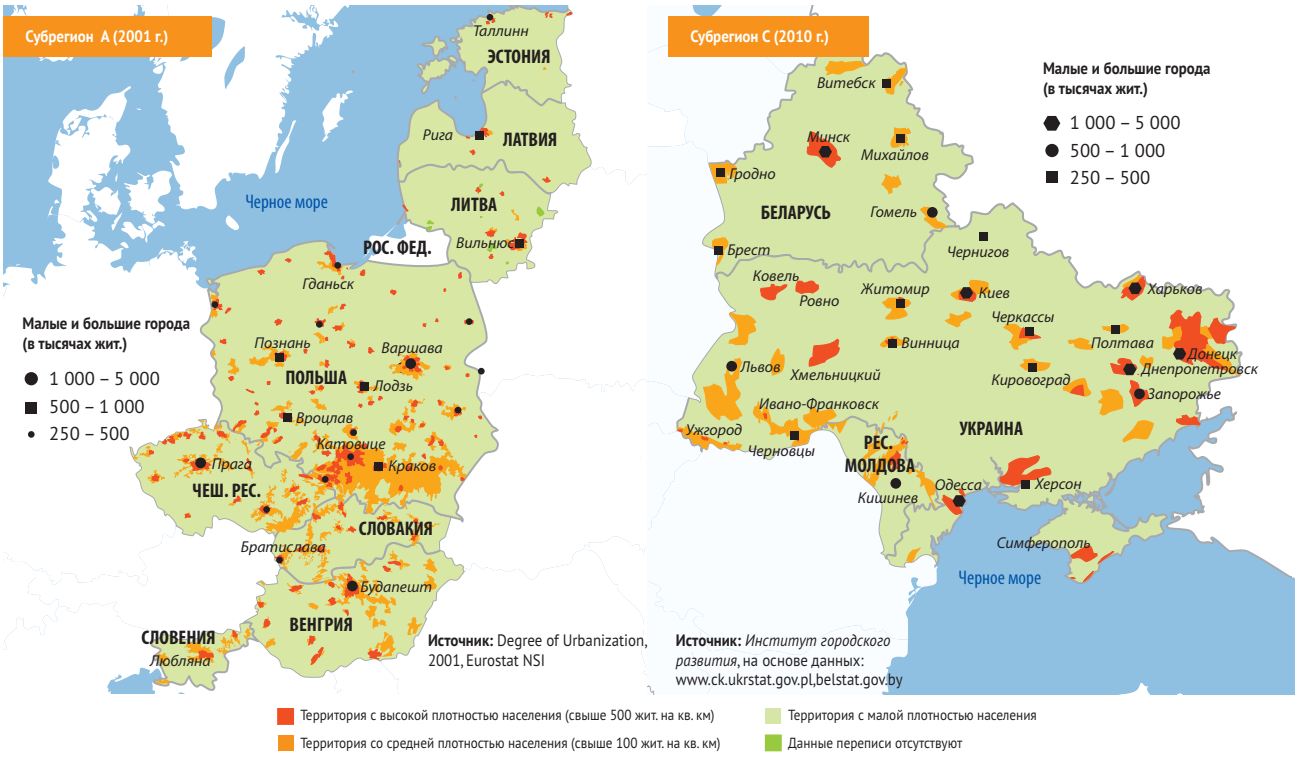
На численность городского населения оказывают влияние также общие демографические факторы, например, отсутствие естественного прироста населения. Во многих странах с переходной экономикой отмечается сокращение доли населения трудоспособного возраста и увеличение численности населения старшего возраста (свыше 65 лет). Например, основные города Центральной и Восточной Европы столкнулись с проблемой резкого спада рождаемости в период 1996-2001 годов[35]. Вместе с тем, согласно данным Управления городского аудита ЕС, в ряде городов Центральной и Восточной Европы отмечается достаточно любопытное явление, когда при относительно небольшой доле жителей старшего возраста и высоком проценте детей происходит сокращение общей численности населения. Это наводит на мысль, что в данной ситуации действуют психологические и социальные факторы, в силу которых горожане репродуктивного возраста откладывают решение завести детей на более позднее время или вообще отказываются становиться родителями. В основе таких семейных решений лежат представления о невысоких экономических перспективах, состоянии окружающей среды, например, последствиях чернобыльской катастрофы, или иные соображения. Следовательно, между возрастной структурой и изменением численности городского населения не обязательно и не всегда существует прямая связь.

Во многих городах Центральной и Восточной Европы отмечается относительно высокий процент жителей молодых возрастов, что объясняется высокой рождаемостью конца 1980-х годов. Однако сегодня налицо признаки резкого сокращения этого процента, так как рождаемость с тех пор сильно снизилась. Это одна из наиболее важных скрытых причин сокращения общей численности населения и населения городов.

В сокращении городского населения все большее значение приобретает фактор растущей резидентной мобильности. Во многих городах с переходной экономикой наметилась явная тенденция контр-урбанизации, когда городские жители в массовом порядке покидают центральные районы городов и переселяются в пригороды (или еще дальше). Данный процесс получил, в частности, широкое развитие в Польше[36], но идет и по всему региону, особенно в городах новых государств-членов ЕС – от **Будапешта** и **Праги** до **Варшавы** и **Таллинна** – и временами приобретает форму незапланированного и нерегулируемого стихийного разрастания городской территории. В настоящее время последний фактор все шире воспринимается как серьезная угроза устойчивому развитию указанных метрополитенских ареалов[37].

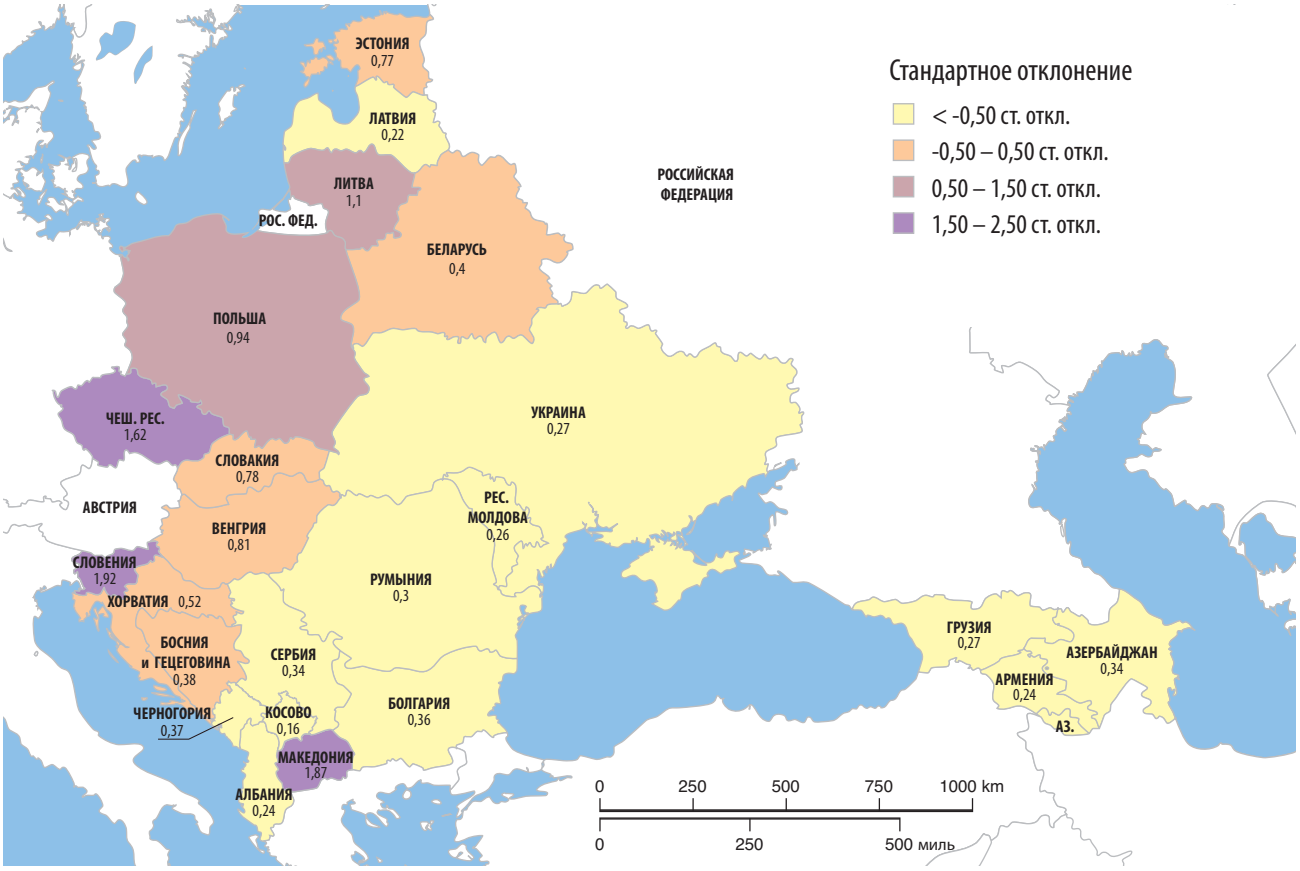
Нынешняя динамика демографии городов с переходной экономикой с ее тенденциями роста, застоя и сокращения до конца еще не изучена. Она связана с множеством факторов – экономическими, социальными, жилищными, фактором мобильности и другими. Правильное понимание динамики городского населения требует более глубокого изучения скрытых факторов, о чем подробно говорится в следующих главах.

КАРТА 1.6 **УРОВЕНЬ УРБАНИЗАЦИИ В ИЗБРАННЫХ СУБРЕГИОНАХ**



Источник: Януш Ежак, *Институт городского развития*

КАРТА 1.7 **ПЛОТНОСТЬ ШОССЕЙНЫХ ДОРОГ**



Источник: Януш Ежак, *Институт городского развития*

1.4

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ГОРОДА И РЕГИОНАЛЬНЫЕ ГОРОДСКИЕ СИСТЕМЫ

Город Донецк, расположенный рядом с Макеевкой, вместе с другими соседними городами составляет часть крупной городской агломерации. © **Федоров Олексий/Шаттерсток**

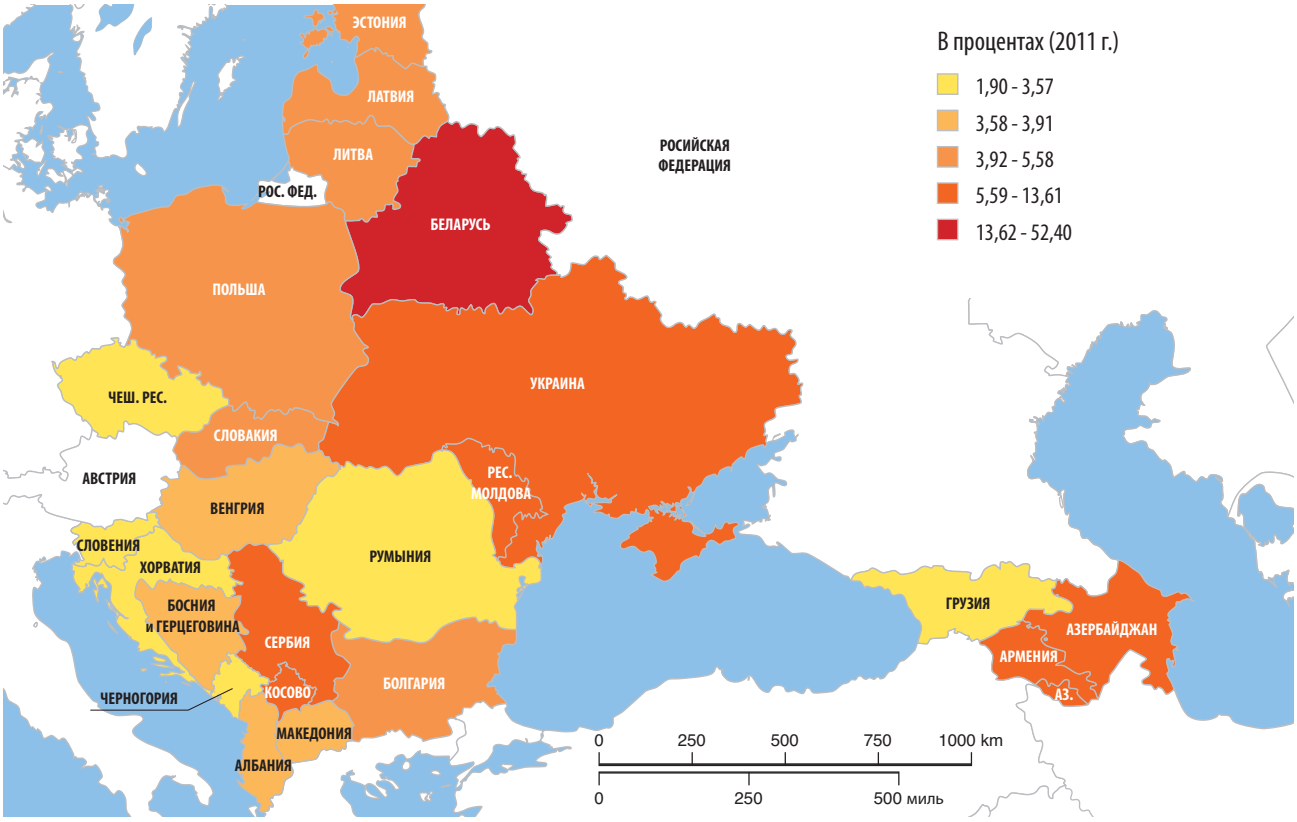
Под влиянием демографических, миграционных и экономических изменений в странах с переходной экономикой стали появляться новые и разнообразные формы урбанизации. Такие процессы, как миграция из села в город и из города в город, субурбанизация, экс-урбанизация и концентрация хозяйственной деятельности и населения, привели к расширению городских территорий: экономически процветающие города вышли за пределы их установленных административных границ. Реальная картина расселения все меньше соответствует понятию традиционного моноцентрического города с четко указанными территориальными границами. Точнее, эти «города» приобретают форму супертерриторий, которые включают центральный город, пригороды, загородные поселки, более отдаленные малые города и села, а также фактически «урбанизированные» земли, расположенные в сельских районах.

С точки зрения управления городом, во вновь возникающих региональных урбанизированных системах сегодня уже неверно рассматривать центральный город в административном и функциональном плане отдельно от прилегающей к нему зоны концентрации урбанистических процессов. Активное функциональное взаимодействие внутри элементов таких систем и между ними следует рассматривать с учетом того, что эти системы реально собой представляют, то есть воспринимать их как сеть интегрированных городских административно-территориальных единиц, связанных выполнением совместных функций на уровне региона. Взаимодействие в функциональной, экономической и социальной областях является настолько активным, что «региональный город» должен рассматриваться как единая сетевая городская система, которой необходима целостная структура администрации и менеджмента. Это касается, в частности, наиболее активных в экономическом отношении и быстро развивающихся больших городов, которые уже сегодня являются крупными столичными или региональными центрами, таких, как **Варшава**, **Будапешт**, **Киев**, **Краков**, **Минск** и **Прага**, а также агломераций малых городов, например, Ассоциации городов Верхней Силезии.

Сегодня в странах с переходной экономикой появляются крупные и очень крупные урбанизированные системы регионального масштаба (в разных случаях, в зависимости от масштаба, их называют метрополитенские регионы, расширенные метрополитенские регионы, коридоры городского развития и мега-городские регионы). Всем этим структурам, как правило, присуще неконтролируемое расползание городских территорий за счет прилегающей сельской местности и поглощения малых городов и деревень, встречающихся на пути их роста.

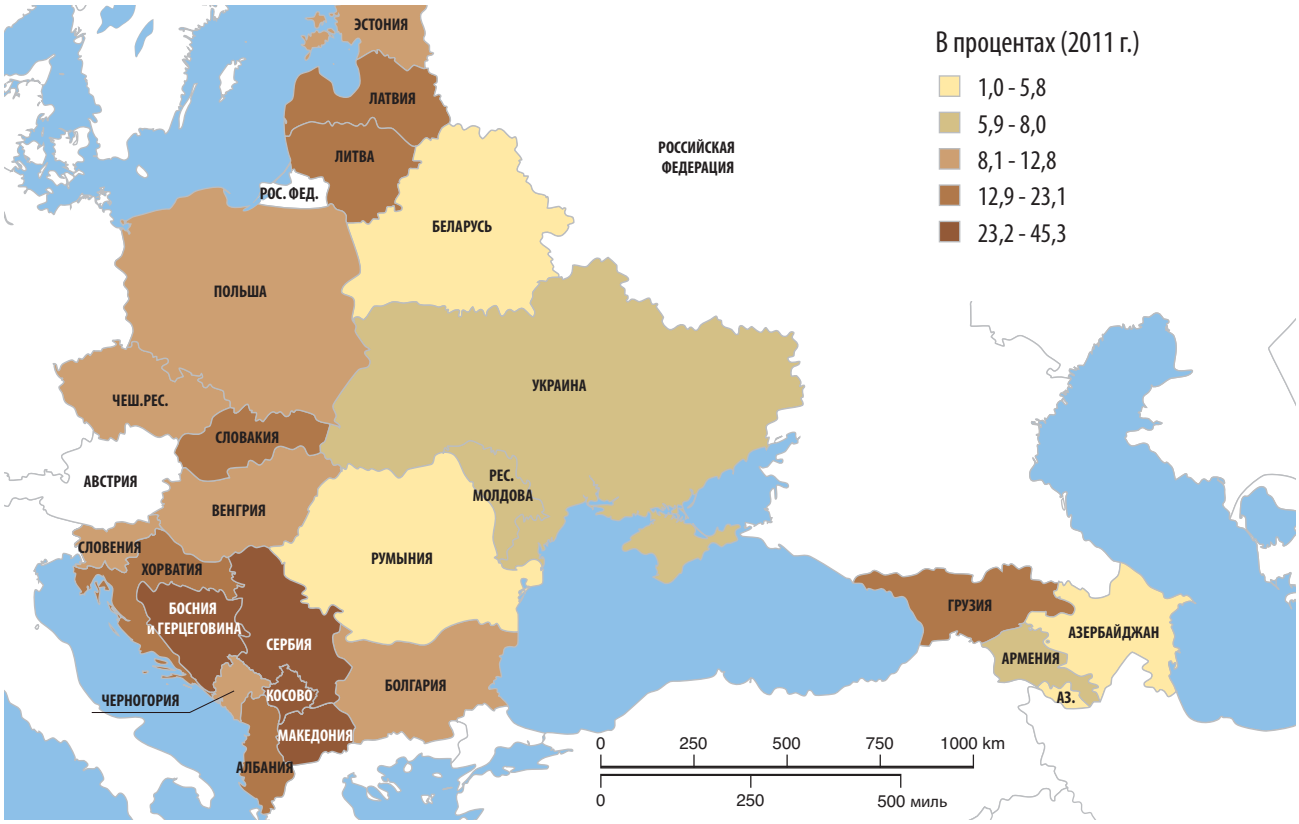
Одной из общих проблем для таких городских систем является обеспечение на всей территории надлежащего управления, планирования и организации территориального развития, а также целостной региональной системы городского менеджмента. Традиционно сложившиеся в разных странах мира структуры управления, такие, например, как муниципальное правительство, областной совет, администрация федерального

КАРТА 1.8 **УРОВЕНЬ ИНФЛЯЦИИ В СТРАНАХ РЕГИОНА**



Источник: Януш Ежак, *Институт городского развития*

КАРТА 1.9 **УРОВЕНЬ БЕЗРАБОТИЦЫ В СТРАНАХ РЕГИОНА**



Источник: Януш Ежак, *Институт городского развития*

округа и т.д. – все они без исключения оказались недостаточно подготовленными к созданию целостной системы регионального управления в силу того, что существующие законодательные и организационные системы и механизмы рассчитаны на моноцентричные города с единым муниципальным органом власти, а не на управление многоядерными городскими системами с большим числом муниципальных органов власти.

Во многих странах мира неоднократно предпринимались попытки создать целостные региональные системы планирования и управления урбанизированными регионами с большим числом муниципальных органов власти за счет организации деятельности кооперированных структур или координационных советов. Такие попытки, как правило, заканчивались неудачно, так как они не позволяли устранить неопределенности в законодательном и градостроительном определении проблем, избежать дублирования в вопросах управления, а также из-за пробелов во властных полномочиях, что неизбежно подрывает возможности четкого распределения и выполнения государственных функций.

Следовательно, разногласия в системе регионального городского управления – обычное явление, и, как правило, они возникают в результате нерешенных конфликтов вокруг полномочий между тремя основными группами стейкхолдеров (заинтересованных сторон) и внутри самих этих групп. К ним относятся центральное правительство, местные органы власти и организации гражданского общества. В связи с тем, что многие города-регионы одновременно являются столицами государств, встречаются случаи вмешательства в вопросы городского управления центрального правительства (напрямую или по линии департаментов отдельных ведомств) в ущерб местному самоуправлению. Данный тезис подтверждает мысль о том, что в европейских городах с экономикой переходного периода до сих пор преобладает централизованное управление, несмотря на продекларированную политику децентрализации. На более низком уровне областные, муниципальные и местные советы в независимых городах и селах, входящих в состав городов-регионов, нередко принимают противоречащие друг другу программы, и происходит дублирование обязанностей и функций. Более того, возрастающие требования частного сектора и организаций гражданского общества по поводу повышения их роли в принятии решений по городской политике и управлению создают еще большую неразбериху.

Сама множественность сторон с их различными организационными структурами, возможностями влияния и резко противоречащими между собой планами действий вызывает трудности при осуществлении координации управления, создании инфраструктуры и налаживании обслуживания в урбанизированных регионах. С учетом того, что заинтересованные стороны пытаются одновременно влиять на различные процессы городского управления, назрела необходимость в новых подходах, позволяющих при расширении городских структур четко определить полномочия и задачи городского управления на различных уровнях руководства.

В настоящее время общих для всего мира моделей управления региональными городскими структурами, по-видимому, не существует. Однако представляется, что можно выделить пять основных этапов решения этой задачи, имеющих универсальное практическое значение.

На первом этапе необходимо создать эффективные механизмы координации городского планирования и контроля за процессом городского развития на уровне региона. По мере расширения действия таких механизмов, с учетом возрастающей сложности городов-регионов возникает необходимость передавать важные вопросы и функции управления на более высокий (национальный) или более низкий уровень (муниципалитета, соседства или местного сообщества). Вместо решения сложных вопросов организации управления территорией с помощью одних только методов централизации либо децентрализации власти, в идеальном случае обязанности и полномочия необходимо передавать различным сотрудничающим между собой органам власти на макро-, мезо- и микроуровнях с целью обеспечения контроля, интеграции и координации действий на региональном уровне, а также максимизировать ответственность и участие в реализации политики на местном уровне.

В городах-регионах, как правило, постоянно происходят территориальные изменения. Поэтому необходимо, чтобы при осуществлении политики всегда сохранялись возможности гибкой корректировки функциональных полномочий и административных границ. Такие меры по адаптации, возможно, трудно будет предусмотреть и реализовать, но благодаря им появится пластичность, необходимая для разработки стратегий, которые отвечали бы требованиям сегодняшних и вновь возникающих процессов развития.

Централизованное управление городом-регионом будет работать лишь при решении действительно общерегиональных проблем. Даже в том случае, когда имеется соблазн передать город-регион под контроль центрального правительства, его полномочия должны касаться лишь таких вопросов, как общее управление строительством дорог и дорожным движением, комплексное планирование системы общественного транспорта, обеспечение водоснабжения и энергоснабжения, утилизация отходов и т.д. Организация управления в отношении других функций осуществляется в виде различных форм координации городского управления на разных уровнях, которое в целях легитимности необходимо осуществлять на основе контроля местными органами власти с помощью методов децентрализации и участия общественности.

Централизация власти в руках регулирующего органа, действующего на всей территории, может способствовать улучшению общей координации, но решение конкретных территориальных проблем потребует реального участия широкой общественности, которое может быть эффективным только при серьезном усилении полномочий органов принятия решений на среднем и низовом уровне. В условиях постоянного разрастания и появления все более сложных региональных городских систем, при сокращении во многих случаях муниципальных доходов участие общественности и решение вопросов силами местных сообществ может помочь решению местных проблем с наименьшими затратами.

Необходимо заново произвести оценку централизованных административных структур и добиться быстрого и эффективного реагирования при принятии решений на низовом уровне. Местная инициатива и контроль позволяют укрепить опору на собственные силы и обеспечить устойчивое развитие при решении многих городских задач и, кроме того, снять с более высокого руководства бремя ответственности за управление на микро-уровне. Разблокирование низовых сил и возможностей позволит также оперативно мобилизовывать местный частный сектор и общественность.

Помимо указанных выше вариантов организационных решений, перед расширенными метрополитенскими районами, городами-регионами и региональными урбанизированными системами стоят два серьезных и существенных вызова: приведение политической и финансовой децентрализации в соответствие с местными потребностями, наряду с организацией на всей территории столь необходимого управления в системе коммунальных услуг и системе обслуживания, и решение проблемы сложных процессов социального и территориального расслоения, создающего значительные диспропорции и неравенство в системе предоставления услуг.[38] Ответ на эти вызовы требует более пристального внимания к возможностям, которые появляются в зезультате многоуровневого управления.

Управление на нескольких уровнях

Эксперименты по организации наиболее оптимальной системы планирования и управления урбанизированными

Ополе, Верхняя Силезия, юго-запад Польши. Силезская агломерация возникла в 2007 году как добровольное объединение 14 небольших соседних городов, созданное на основе принципа конфедеративного регионального управления. **© Мариус Шигель/Шаттесток**

территориями, объединяющими значительное число муниципальных образований, проводились как в развитых, так и развивающихся странах, опираясь на опыт различных государств с учетом традиционно сложившихся систем управления, конституционных основ, методов планирования, исторического пути развития, социально-экономических условий и национальных политических культур. Накопленный за несколько десятилетий опыт показал, что существуют четыре типа систем управления городской территорией[39].

1) Местное самоуправление

В некоторых городах-регионах полномочия и власть принадлежат местным органам управления, они обладают высокой степенью автономии, включая вопросы территориального планирования, формирования политики и законодательства. Данный тип управления городской территорией приемлем в странах, где есть традиции сильного местного самоуправления и муниципального управления, и менее приемлем там, где преобладающую роль играет центральное правительство. Например, данная форма правления менее применима в постсоциалистических странах.

Такая форма руководства, как «система местного самоуправления», допускает минимальную возможность вмешательства и легче всего поддается реализации. Вместе с тем, опыт показывает, что данный путь ведет к получению несогласованных результатов и отсутствию в регионе координации, поскольку отдельные органы местной власти мало чем ограничены в реализации собственных программ, не учитывающих общерегиональные нужды. Смягчение последствий такого подхода посредством оценки и мониторинга представляется сложным вопросом в связи с отсутствием конкретного и авторитетного органа власти, который осуществлял бы контроль за отдельными муниципальными действиями и их результатами или диктовал свои условия по обязательной корректировке курса.

2) Конфедеративное региональное управление

Согласно данной структуре управления, местные органы власти добровольно вступают в сотрудничество и определяют, для решения каких общерегиональных вопросов следует назначить специальный орган управления (например, региональное агентство развития) с четкими задачами и полномочиями. В состав органа управления регионального уровня входят все первые лица местных органов власти в городе-регионе для того, чтобы решения принимались с учетом их позиций. Реальная власть при этом остается за органами местного самоуправления.

Эффективность такой структуры управления зависит от уровня полномочий, возложенных на региональный орган управления. Такой подход может быть успешным только в том случае, если в принятии и выполнении решений регионального органа управления участвуют все местные органы власти города-региона. С учетом того, что такой «конфедеративный» подход позволяет заинтересованным местным органам власти осуществлять реальный контроль за деятельностью регионального органа, могут возникнуть трудности с достижением консенсуса. И если на местном уровне консенсус не достигается, региональный орган управления оказывается бессильным и неэффективным. Необходимо также согласовать вопрос о проведении оценки и мониторинга для того, чтобы при необходимости проводить решительную корректировку курса действий.

3) Региональное управление смешанного типа

В условиях системы регионального управления смешанного типа органы власти вышестоящего уровня (страны, штата/провинции) при выполнении конкретных функций государственного управления разделяют полномочия с местными органами управления. Эти разделяемые функции определяются на основе гибкого подхода и договоренностей с учетом существующих политических условий. Понятно, что

степень успеха данного подхода зависит от специфики местных условий, характера достигнутых соглашений и, в конечном итоге, от выполнения решений всеми сторонами.

Серьезный недостаток данного подхода заключается в том, что местные органы должны вести переговоры с вышестоящим эшелоном власти, составной частью которого они не являются. Это означает, что они должны передать вышестоящему органу власти определенную часть своих полномочий по самоуправлению. Вопросы мониторинга, оценки и внесения корректив в курс действий остаются за вышестоящим органом власти.

4) Единое региональное управление

В соответствии с данным подходом создается единый государственный орган, обычно это полноправное министерство, ответственный за весь город-регион. В это центральное ведомство передаются вопросы планирования, выполнения плана, мониторинга и оценки. На более низком уровне местные органы власти осуществляют полномочия лишь в отношении ограниченного числа четко определенных функций в рамках общего механизма, созданного вышестоящим органом.

Учитывая значительное сокращение автономии местных органов самоуправления в городе-регионе, данная система регионального управления более приемлема для стран с традицией сильной, доминирующей центральной власти. Неудивительно, что деятельность в условиях единого регионального управления более эффективна с точки зрения общей согласованности и координации действий. Учитывая доминирующее влияние центральной власти в эпоху социализма, система единого регионального управления может стать предпочтительным вариантом в странах с переходной экономикой хотя бы в качестве временной структуры. Вопрос о постепенном переходе к системе регионального управления смешанного типа можно рассматривать только после того, как органы местной власти приобретут навыки эффективного управления в постсоциалистическую эпоху.

Приведенный выше анализ сложившейся практики показывает, что конечный выбор оптимальной структуры управления в городах-регионах зависит от политической ситуации в стране и на местах. Все четыре альтернативных варианта решения, изложенные выше, имеют целью преодоление негативных последствий раздробленной системы городского управления. Последние 20 лет перемен показывают, что урбанизация, развивающаяся под влиянием рынка, как правило, не способна совместить краткосрочные экономические и политические интересы с реформами, необходимыми для долгосрочного устойчивого социального, политического и экологического развития. Местные сообщества не в состоянии обеспечить своими силами регулирующие механизмы, необходимые для решения крупномасштабных проблем, касающихся всей территории региона, в то время как центральная власть не в состоянии организовать эффективное управление на микро-уровне для удовлетворения бесчисленного множества местных нужд. По мере того, как города все больше выходят за пределы своих административных границ и приобретают совершенно новые урбанистические формы, все более очевидной становится потребность в коренном преобразовании сферы управления региональными урбанизированными системами.

География внутренних и трансграничных городов-регионов

Сфера городского управлении и планирования в пост-переходный период требует коренного пересмотра самих основ их формирования, нового подхода к городской территории, базирующегося на рыночных требованиях к стоимости и использованию земли, а также на необходимости адаптации территориальных и социальных структур. При этом на первый план выходят новые требования к городскому руководству в отношении эффективной и оперативной организации управления.

Следовательно, именно национальным и местным органам власти предстоит тщательно выбирать пути реформирования институтов и методов городского управления. Вновь появляющиеся урбанизированные структуры требуют не просто распространения существующих планов и договоренностей на более обширные территории. Правильнее было бы преобразовать саму структуру городского управления в политическом, законодательном и организационном отношении. Цель такой работы состоит в предотвращении фрагментации урбанизированных территорий, которая становится почти неизбежной в результате попыток управления регионами с большим количеством муниципальных образований с помощью устаревших и неэффективных методов и приемов руководства, рассчитанных на управление моноцентрическими городами с четко обозначенными административными границами. Это тем более правильно, поскольку доказано, что частичные, выборочные и конъюнктурные меры вмешательства в деятельность региональных урбанизированных систем неизбежно оказывают пагубное влияние на долгосрочное устойчивое городское развитие в экономической, экологической и социальной областях.

В тех случаях, когда региональные урбанизированные системы выходят за пределы национальных границ, вопросы городского управления еще больше осложняются. В результате вступления восьми новых стран в ЕС в 2004 году и их вхождения в Шенгенскую зону[40] трансграничное функциональное взаимодействие стало более перспективным и взаимовыгодным. Города с устойчивым рынком трудовых ресурсов, расположенные вблизи национальных границ, создают по другую сторону границ «пригородные зоны». В качестве примеров можно привести **Кошице** в Словакии с пригородной зоной в Венгрии, **Дьёр** в Венгрии с пригородной зоной в Словакии и польский **Щецин** с пригородной зоной в Германии. Аналогичные случаи можно видеть в Румынии и Болгарии – это расположенные у Дуная соседние города, такие, как **Джурджу** и **Русе** или **Видин** и **Калафат**, которые в перспективе будут еще больше связаны благодаря мостам через Дунай.

В Верхней Силезии – в юго-западной части Польши и восточной части Чешской Республики – развивается довольно крупный трансграничный кластер городов с общим населением семь миллионов жителей (см. Карту 2.3). Это быстро развивающееся экономическое пространство, куда входят города **Катовице**, **Ополе**, **Ченстохова** и **Острава**. Несмотря на то, что закон об агломерациях еще не вступил в силу, силезская агломерация возникла в 2007 году как добровольное объединение небольших городов (на основе изложенного выше принципа конфедеративного регионального управления), в это объединение входят 14 соседних городов Силезии. Сегодня оно играет важную роль в развитии трансграничного сотрудничества между Верхней Силезией и Северной Моравией.

Еще одним примером является трансграничная урбанизированная зона в регионе Центропа – области между **Веной** (Австрия), **Братиславой** (Словакия) и **Дьёром** (Венгрия). Пригородные поезда австрийской железнодорожной компании (поезда «Евро-регион») осуществляют рейсы согласно расписанию и по льготным ценам из **Вены** в **Татабанью** и **Сомбатхей** в Венгрии и в приграничные районы Словакии и Чешской Республики. Таким образом, Словакия и Венгрия поставляют в Австрию рабочую силу, а приграничные районы Австрии и Венгрии являются пригородным жилым районом **Братиславы**.

Но эти два примера касаются сотрудничества в пределах Шенгенской зоны, где типичные проблемы, связанные с экономическим, социальным и политическим пространством, выходящим за пределы национальных границ, решаются сравнительно просто, в соответствии с правилами внутреннего административного распорядка ЕС. Более сложными являются вопросы трансграничного сотрудничества с европейскими странами, не входящими в ЕС, как показано в следующей главе.

1.5
ПРЕОДОЛЕНИЕ НЕРАВЕНСТВА

Братислава, Словакия. Братислава является в ЕС одним из городов с наиболее устойчивыми темпами развития, при этом в 2004 году объем ВВП на душу населения в 2,7 раза превышал средний уровень ВВП на душу населения в сельской местности. **© ЕВРОФОТОС/Шаттерсток**

Политика единства, полицентризма и добрососедства

Европа вступила в такую стадию развития, когда, впервые с 1945 года, на смену практически непрерывной и, казалось бы, нескончаемой тенденции экономического развития и процветания пришел упадок и застой. Глобализация, тенденция сокращения населения, экономический кризис 2008-2009 годов и последовавший за ним кризис евро нанесли тяжелый урон странам и городам европейского континента.

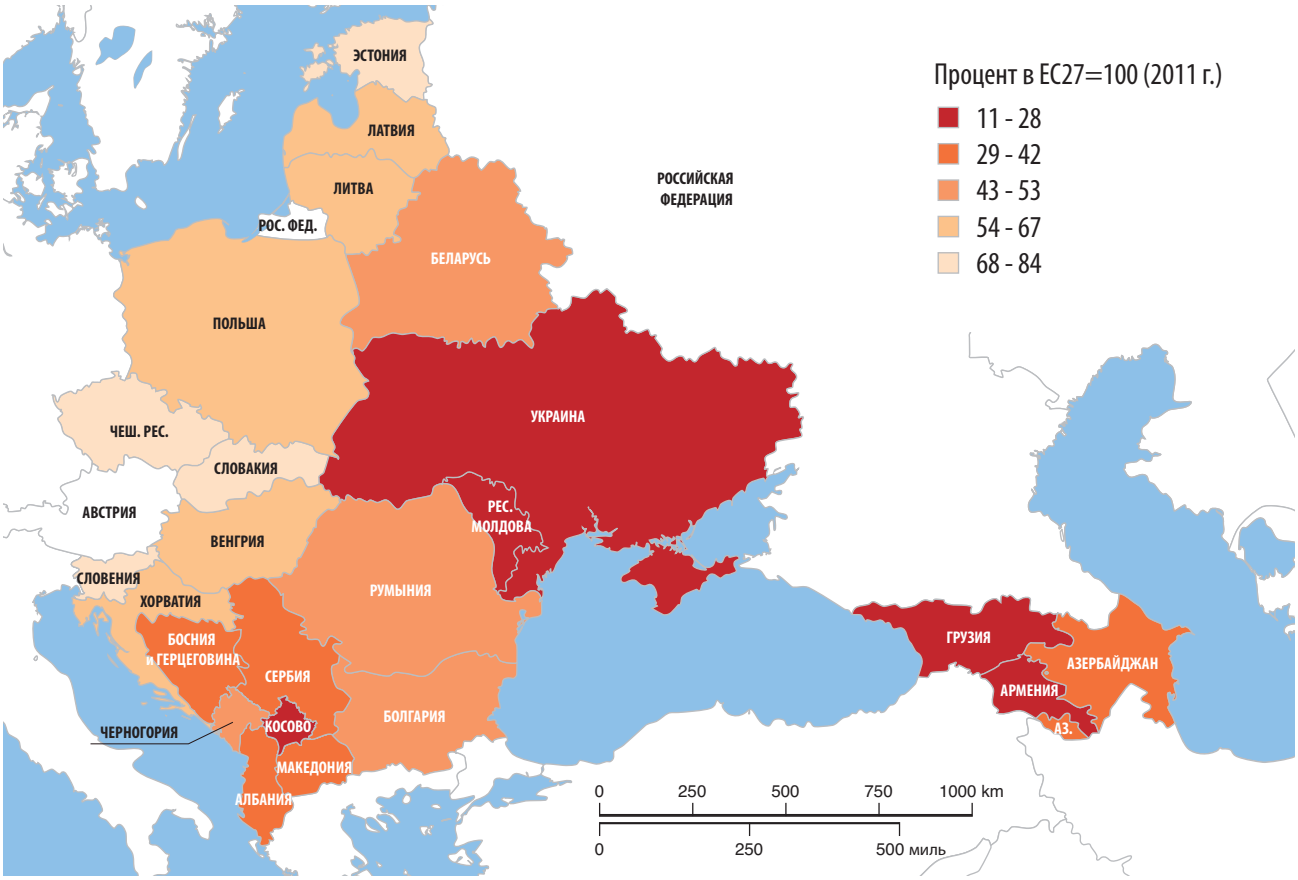
Кроме указанных проблем, сегодня страны Европы с переходной экономикой сталкиваются с новыми трудностями, связанными с переходом от прежней системы хозяйствования к системе рыночной экономики и демократического правления. В настоящее время все они находятся на разных этапах преобразований, пытаясь привести внутреннюю экономику страны и городскую экономику в соответствие с высококонкурентной экономической средой ЕС и мира. Они находятся также на разных стадиях адаптации их систем управления, структур и методов работы к новым меняющимся условиям.

Уже это одно представляется достаточно сложной проблемой, однако многие города в странах с переходной экономикой сталкиваются с комплексом дополнительных острых вопросов, связанных с развалом городской экономики, миграцией трудоспособного населения, старением жителей и сокращением налогооблагаемой базы в условиях повышения спроса на городские услуги.

В то время, как в ряде крупных городских агломераций, в частности в столицах стран Вышеградской группы[41], дела идут довольно успешно, многие другие большие и малые города ждет достаточно безрадостная перспектива, и межрегиональная разница в материальном благосостояния населения продолжает расти. В официальных структурах ЕС делаются попытки решать проблемы внутри- и межрегиональных диспропорций и неравенства с помощью социально-экономических мер, а в последнее время – и мер территориального воздействия, в том числе, в рамках проводимой ЕС политики единства и добрососедства. Наряду с этим ЕС взял курс на комплексный подход к проблемам городского развития, больше стал уделять внимания агломерациям, кластерам и сетям городов и признал, что расширенные зоны функционального влияния городов (а не только города как таковые) играют важнейшую роль национальных и региональных моторов экономического роста и центров активного взаимодействия, креативности и инноваций.

Исследование, проведенное научным центром «Исследовательская сеть проблем глобализации и глобальных городов»[42] в восьми крупных городах стран Вышеградской

КАРТА 1.10 **РАЗМЕР ВВП НА ДУШУ НАСЕЛЕНИЯ В СТРАНАХ РЕГИОНА**



Источник: Януш Ежак, *Институт городского развития*

группы (**Братислава**, **Будапешт**, **Варшава**, **Вроцлав**, **Краков**, **Лодзь**, **Познань** и **Прага**), показывает, что в начале тысячелетия одной из наиболее заметных тенденций в экономике Европы было быстрое экономическое развитие этих городов, и что это развитие привело к двояким последствиям. С одной стороны, постепенно сокращалось экономическое неравенство между этими восемью городами и другими центрами городской сети ЕС, а с другой – в самих странах Вышеградской группы увеличились диспропорции между городскими и сельскими районами и между большими и малыми городами.

В 2004 году показатели ВВП на душу населения в городах стран ЕС были в 1,5 раза выше, чем в сельской местности. В странах Вышеградской группы этот показатель был выше в среднем в 2,5 раза. ВВП на душу населения в **Братиславе** был в 2,7 раза выше средних показателей в сельской местности Словакии. Для **Будапешта** это превышение составляло 2,6 раза, для **Праги** – 2,4 раза, для городов Польши – в среднем 2,3 раза. Особо высоких темпов экономического развития столицы стран Вышеградской группы достигли в первые годы нового тысячелетия, при этом размер ВПП на душу населения в **Варшаве** достиг уровня, превышавшего в три раза средние показатели в сельской местности Польши.

К числу основных факторов, способствовавших экономическому развитию крупных городов стран Вышеградской группы городов, относится и то обстоятельство, что они смогли успешнее конкурировать с другими городами Европы, чем малые города, благодаря наличию более развитой инфраструктуры, более качественных систем транспорта и связи и более квалифицированных кадров. Кроме того, они занимали привилегированное положение с точки зрения доступности капитала и обслуживания коммерческих предприятий в силу того, что местные банки стали для зарубежных финансовых учреждений привлекательной мишенью для поглощения. Зарубежные банки, делавшие упор на крупных заемщиков, выбирали для своих представительств преимущественно столичные города[43].

Доля населения этих восьми городов составляла всего лишь 12 % общей численности населения стран Вышеградской группы, но их доля в объеме ВВП составляла 26 %. Эмпирические исследования показывают, что экономический подъем в этих городах был обеспечен в результате быстрого развития сектора обслуживания. Вскоре, при весьма небольшом числе динамично развивающихся крупных городов на периферии ЕС, начала увеличиваться поляризация, и сегодня она продолжает расти, особенно в отношениях между городскими и сельскими районами.

Уменьшение региональных диспропорций с помощью политики полицентричности

В рамках социально-экономической и территориальной реструктуризации, направленной на решение проблем неравномерного развития в регионах, после появления в 1999 году публикации «Перспективы территориального развития Европы» (ПТРЕ) на первый план постепенно стала выходить концепция «полицентричности». Несмотря на то, что понятие полицентричности в этой публикации не раскрывается и остается открытым для возможных интерпретаций, она, безусловно, воспринимается как фактор, который может способствовать сокращению региональных социально-экономических диспропорций. С этой целью в

Город Ныса, юго-запад Польши, население 47 000 человек. Польша благодаря политике полицентризма с успехом смогла создать городские территории разных размеров в системе городов страны.
© Мариус Шигель/Шаттесток

ПТРЕ предлагается движение к более полицентричной Европе как ключ к международной интеграции и преодолению сегодняшнего доминирования западноевропейских стран в экономике ЕС[44]. Данный подход, наверное, может стать эффективным в ведущих странах ЕС, однако есть все основания сомневаться, что стремление к полицентричности окажется настолько же успешным и в странах Центральной и Восточной Европы.

В Польше, где на протяжении многих лет эволюции в сторону полицентричности происходило непрерывное перераспределение жителей в крупные города, в настоящее время ни одну городскую агломерацию нельзя назвать доминирующей в масштабах национальной экономики[45]. Этот процесс привел к концентрации населения именно в тех крупных городах, которые достигли наибольших успехов в экономике в период после 2004 года, и сегодня Польша является одной из наиболее экономически развитых стран ЕС. В Польше полицентризм оказался полезным при создании разных по масштабам урбанизированных зон, в которых развиваются специализированные, дополняющие друг друга направления деятельности в рамках существующей в стране сети городов. Данное обстоятельство, возможно, говорит о том, что политика полицентризма действительно может способствовать построению сбалансированной национальной иерархии городов, которая, в свою очередь, способствует достижению более высоких экономических показателей.

Концепция полицентризма, однако, не является чем-то новым, подобный опыт существует и в других странах Северной и Восточной Европы. Эксперимент с полицентричностью проводился в 1950-х годах в некоторых странах Балтийского региона, но после ряда успехов на начальном этапе, в 1970-х годах возникли трудности. Помимо Польши, в 1970-х годах метод полицентризма нашел применение и в других странах Вышеградской группы, однако и здесь он не принес заметных результатов. Например, в Венгрии полицентризм привел к фактическому обострению тех самых географических диспропорций, проблемы которых он был призван решить. В самой же Польше, несмотря на четкое

стремление к полицентризму, в малых и средних городах до сих пор распространена бедность. Данный факт указывает на то, что метод полицентризма не всегда является верным средством для решения проблем региональных диспропорций. Иначе говоря, при нынешнем уровне развития многих стран с экономикой переходного периода вопрос стоит не только о полицентризме как таковом.

Несмотря на вышеприведенные примеры, в последние годы вновь можно слышать высказывания, что полицентричность должна стать в ЕС отправной точкой при решении проблем региональных диспропорций, поскольку моноцентрическая модель (согласно которой, проще говоря, главный город предлагает рабочие места, а окрестные районы поставляют рабочую силу) все меньше отражает существующие политические и социально-экономические реальности. Основной аргумент, вновь вызывающий повышенное внимание к полицентрическому подходу, состоит в том, что коммерческие компании и домохозяйства все чаще размещаются вне пределов главных городов и создают новые центры, сохраняя в то же время связи с основным центральным городом. Предпочтительный выход из данной ситуации состоит в создании функционально интегрированных городов-регионов с несколькими центрами на уровне выше локального.[46]

Однако нынешние трактовки полицентрического развития зачастую весьма размыты в понятийном отношении,. Так, Ламбрегтс[47] справедливо выделяет три четко выраженные аспекта полицентричности, которую можно определить как:

1. стратегию нормативного планирования, применяемую в масштабах агломераций, стран и в транснациональном масштабе;
2. процесс расширения зон действия городских функций в направлении от главных центров к соседним малым центрам;
3. пространственные результаты этих процессов.

Эти три различающихся понимания термина имеют непосредственное отношение к «полицентричному» в различных соотношениях с такими понятиями, как «город», «урбанизированный регион», «метрополитенский ареал», «мегаполис-регион» и «глобальный город-регион». Более того, на практике существует также множество различных интерпретаций того, что делает территорию полицентричной, и как полицентричность можно измерить.

Бюргер и Мейерс[48] отмечают дополнительное различие между «структурной» и «функциональной» полицентричностью, в соответствии с которым при структурном полицентризме рассматриваются *конечные результаты* территориального распределения городских центров по территории, и полицентризм увязывается с более гармоничной иерархией городов разных размеров, тогда как при функциональном полицентризме акцент делается на достижение сбалансированных *отношений* между различными городскими ядрами территории.

Согласно приведенным вариантам толкования полицентричности, можно выделить шесть общих (взаимосвязанных или диаметрально противоположных) категорий, определяющих цели политики полицентризма:[49]

1. Создание большего территориального баланса и равенства с целью сокращения межрегиональныхдиспропорций. Это наиболее общая цель политики полицентризма в ЕС, который стремится к достижению более равномерной экономической развитости своей территории и предотвращению дальнейшей маргинализации отсталых и/или малообеспеченных районов.
2. Укрепление конкурентных позиций урбанизированных районов. Оказание выборочного содействия в повышении экономической конкурентоспособности отдельных городских агломераций, а не стран в целом, что противоречит пункту 1.
3. Создание городских сетей. Повышение конкурентоспособности урбанизированных районов путем стимулирования развития городских агломераций и достижение двустороннего или многостороннего сотрудничества в рамках расширившихся городских систем (например, «дуополии» в Польше).
4. Создание противовесов избыточной концентрации. Сокращение диспропорционального в территориальном отношении развития и сверхконцентрации населения, мест приложения труда и/или экономической мощи, оставляющих недостаточно развитыми другие районы.
5. Предотвращение массового исхода населения из сельских районов. Прекращение оттока населения трудоспособного и репродуктивного возраста путем стимулирования, в частности, возможностей экономического развития сельской местности.
6. Предотвращение или замедление процесса стихийного разрастания городов. Долгосрочное (как правило) территориальное планирование в целях предотвращения неупорядоченных урбанизации и субурбанизации.

И хотя некоторые из указанных шести категорий и связанные с ними цели политики, возможно, и являются взаимоисключающими, со временем такие цели могут быть скомбинированы в различных сочетаниях. Проблема, однако, состоит в том, что отсутствие четкого определения термина «полицентричность» вносит путаницу и лишает возможности ясного понимания целей, задач и возможностей территориальной политики.

Иными словами, полицентричность иногда приобретает статус своего рода «панацеи», способной служить разным целям и иметь разные значения. В итоге есть риск, что полицентричность может оказаться лишенной всякого смысла. Не говоря уже о продолжающихся спорах специалистов о том, действительно ли концепция полицентризма является самым эффективным средством решения проблем географических и экономических диспропорций. В этой связи необходимо отметить, что проводимая в странах ЕС территориальная и/или региональная экономическая политика на основе полицентризма пока еще не привела к радикальным переменам в территориально-экономических структурах и не решила проблем неравномерного развития.

Вне зависимости от действительной эффективности концепции полицентризма в отношении сокращения межрегионального неравенства, многие вступающие в ЕС страны, где, как правило, существуют особенно серьезные диспропорции, не смогут проводить политику полицентризма на региональном уровне, поскольку испытывают недостаток необходимого потенциала управления. Кроме того, если в некоторых странах и существуют политические структуры, выступающие за полицентрическое развитие, такие структуры не располагают необходимыми средствами реализации своих устремлений.

Решение проблем диспропорций между регионами с помощью политики единства ЕС

Примерно в 2000 году в связи с недооценкой (на тот период времени) вопросов социальной и экономической ассимиляции внутри Европы, в ЕС начали уделять больше внимания проблемам ухудшения социально-экономического положения в регионах. Основным средством решения проблем, сязанных с ростом социального и экономического неравенства, стала принятая в этой связи в ЕС политика единства, проводимая с помощью мер территориального воздействия по продвижению концепции полицентричности, в том числе, в странах Центральной и Восточной Европы. Однако сосредоточение усилий почти исключительно на вопросах полицентричности в целях достижения лучших экономических условий в отсталых субрегионах Европы

Познань, Польша. В крупнейших метрополитенских ареалах стран Центральной и Восточной Европы развивается естественная тенденция роста. Нельзя исключать, что более результативными могут оказаться меры по укреплению сильных узловых пунктов, чем усилия, направленные на присоединение слабых территорий. **© Павел Кельпинский/Шаттерсток**

может привести к тому, что политика единства может сфокусироваться на неэффективных методах территориального развития. К тому же это в определенной степени несовместимо с заявленной ЕС идеологией свободы передвижения, о чем речь пойдет ниже.

Ориентация на полицентризм, учитывая его повышенное внимание к территориальным вопросам, может привести к обособлению от других связанных с ним направлений политики в таких областях, как миграция, транспорт, трансграничное сотрудничество городов и т.д., способствующих разработке более целостных и многосторонних путей борьбы с региональным неравенством. Данный недочет, возможно, является результатом распределения обязанностей в системе управления ЕС и раздробления решаемых проблем по разным подразделениям Европейской комиссии. Более того, как это ни парадоксально, политика единства нацелена в основном на крупные города, и поэтому в некоторых странах такой курс скорее усиливает, чем снижает региональное неравенство.

Когда речь заходит о региональных диспропорциях и мерах территориального воздействия, важно также помнить, что:

а) Не все социальные, экономические и территориальные цели могут быть достигнуты одновременно или за счет параллельного принятия мер воздействия в силу того, что между некоторыми целями могут существовать противоречия или даже несовместимость. Поэтому может встать вопрос о необходимости выделения первоочередных задач или поэтапного решения проблем, даже если такие решения и приведут к тому, что некоторые отсталые и/или слабые в структурном отношении регионы или субрегионы окажутся на короткий период в еще большей социальной и экономической изоляции. Данный подход соответствует указанной выше второй категории целей политики полицентризма.

б) Многие меж- и внутрирегиональные диспропорции в ЕС являются следствием или результатом осуществления экономической политики ЕС, направленной на укрепление европейской экономики в целом, а не на продвижение субрегиональной или местной экономики.

в) Косвенная поддержка ЕС неограниченного перемещения трудовых ресурсов, товаров и капитала неизбежно ведет к тому, что наиболее выгодные места сосредоточения хозяйственной деятельности, населения и инвестиций определяются рынком. Данный процесс в особенности затронул страны Центральной и Восточной Европы, где концентрация экономической деятельности, инфраструктуры, средств связи и квалифицированных рабочих кадров в крупных метрополитенских ареалах намного больше способствует развитию предпринимательства, креативности и инноваций, чем сосредоточениие их в малых городах. Таким образом, свобода перемещения, по крайней мере теоретически, способствует постоянной мобильности предприятий, рабочей силы и капитала в направлении метрополитенских ареалов в ущерб слаборазвитым и экономически отсталым сельским районам, селам, поселкам и малым городам.

Итак, несмотря на похвальную направленность нынешней европейской политики единства на уменьшение территориальных диспропорций и обеспечение меж- и внутрирегионального экономического равенства, похоже, что эта политика ведет к результатам, противоречащим заявленному ЕС принципу свободы передвижения. Чтобы этот принцип мог действовать и далее, выбор предпринимателями мест с лучшими для них условиями следует оставить на усмотрение рынка, что, в свою очередь, неизбежно обернется ростом территориальных диспропорций. С этой точки зрения, предлагаемые в настоящее время политикой единства меры территориального воздействия могут вызывать вопросы с позиций их здравого смысла, доровизны и не гарантированной отдачи, ибо то, что работает в условиях зрелой экономики стран Западной Европы, не обязательно будет работать в контексте гораздо менее зрелой в организационном плане экономики переходного периода.

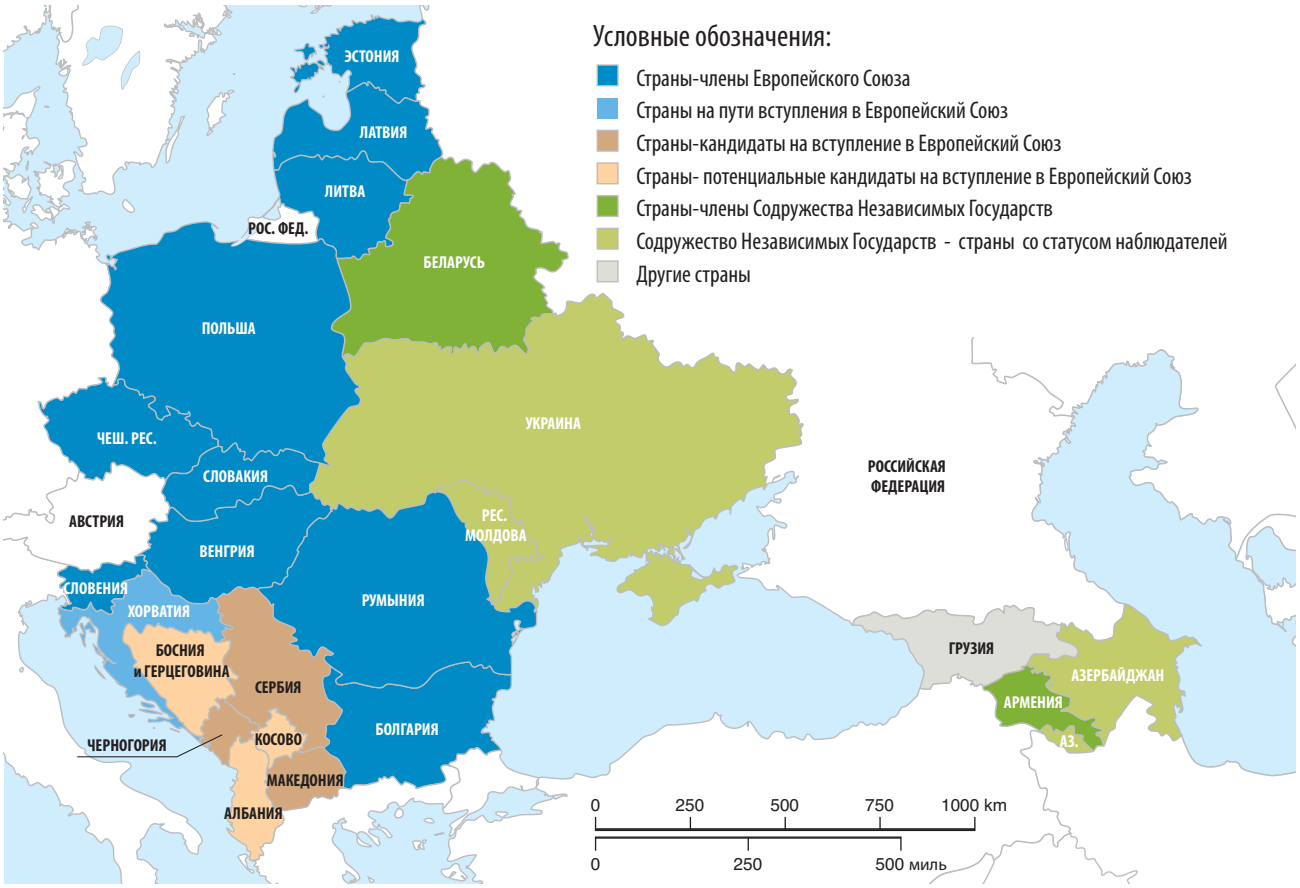
В крупных урбанизированных районах сосредоточено большинство интеллектуально подготовленных и образованных трудовых ресурсов. Эти районы обладают агломерационными преимуществами, возможностями достижения экономии за счет расширения производства и, как правило, более привлекательны при размещении определенных предприятий. Городские агломерации, зоны функционального влияния городов, расширенные метрополитенские ареалы – как бы ни назывались те или иные городские формы территориальной концентрация населения, производственных ресурсов и капитала вместе с современными технологиями, развитой инфраструктурой и другими характерными признаками городской жизни – становятся моторами развития экономики, инноваций и человеческого капитала. Как представляется, решительное укрепление мощных по своей природе узловых центров, где экономические и другие возможности уже сами по себе являются фактором притяжения – по меньшей мере, как временный ориентир – имеет больше смысла для дальнейшей интеграции стран Центральной и Восточной Европы в европейскую и мировую экономику, чем меры территориального воздействия, направленные на усиление и инкорпорацию отсталых и неконкурентоспособных районов в условиях борьбы с превосходящими силами рынка.

Сказанное выше позволяет предложить выбор между двумя разными концепциями полицентризма: а) полицентрическое развитие, опирающееся на постепенное расширение вовне одного центрального города и б) многоядерное полицентрическое развитие, обусловленное взаимосвязанным развитием нескольких крупных городов, которое может как влиять, так и не влиять на развитие других больших и малых городов региона. Эти процессы приводят к разным последствиям и требуют принятия различных мер территориального воздействия. Однако, учитывая, что в странах Центральной и Восточной Европы естественный ход урбанизации ведет к развитию главным образом наиболее крупных метрополитенских ареалов при отсутствии групп тесно связанных между собой городов второго порядка, первый вариант может оказаться более реалистичным, по крайней мере, в краткосрочной перспективе. Достоверность этого вывода подкрепляется также быстрым ростом в настоящее время рейтинга некоторых городов Центральной и Восточной Европы в плане возможностей их взаимодействия с мировыми городскими системами.

Тем не менее, меры воздействия, направленные на решение проблемы межрегионального неравенства, могут оказаться выгодными *в политическом отношении*. Однако данное преимущество часто действует лишь в пределах относительно непродолжительных политических сроков, и поэтому такие меры нужно применять с большой осмотрительностью. Краткосрочный политический выигрыш редко является надежной основой среднесрочного и долгосрочного устранения диспропорций и укрепления территориального единства страны.

Некоторые специалисты высказывают сомнения относительно социальных, экономических и экологических аспектов полицентрического развития. Конечно, вероятность позитивного вклада политики полицентризма в ЕС все более снижается по мере продвижения на восток и удаления от ведущих стран ЕС. Возможно, это наследие Западной Европы, традиционно ориентировавшейся на развитие в рамках замкнутой группировки. В преимущественно евроцентричных и «исключающих» территориальных концепциях 1980-х – 1990-х годов Европа виделась как более или менее закрытая

КАРТА 1. 11 **СТАТУС СТРАН СУБРЕГИОНОВ И СОСЕДНИХ СТРАН**



система, при этом в них не уделялось серьезного внимания вопросам всестороннего развития отношений с соседними странами. Однако ни одна территория не застрахована и не ограждена от событий, происходящих на сопредельных землях. Наступивший после 1991 года этап с полной ясностью показал, что и ЕС не является исключением, как показано ниже.

Европейская политика добрососедства

Начиная с 1991 года, ЕС был вынужден радикальным образом пересмотреть отношения с европейскими странами, расположенными вне его восточных границ. После вступления в ЕС в 2001 году десяти новых стран организация должна была ответить на вызовы, связанные с расширением на восток, и как результат – с появившейся «широкой европейской сферой» и новыми соседними странами, не входящими в ЕС. В число таких вызовов входил вопрос обеспечения мира и стабильности на новых рубежах по периферии ЕС. В качестве ответа была принята необходимость распространения принятых в ЕС норм и принципов управления на соседние страны, не входящие в эту организацию. В дальнейшем были разработаны различные направления политики, в том числе европейская политика добрососедства (ЕПД) и европейская стратегия безопасности (2003 год) как часть нормативно-правовой базы «новой Европы» и инструмент укрепления сотрудничества со странами-соседями ЕС в Центральной и Восточной Европе, Северной Африке и на Ближнем Востоке[50].

Основная цель ЕПД заключалась в наращивании двустороннего сотрудничества с новыми странами-соседями. Кроме того, эта политика служила руководством в осуществлении политических и экономических реформ в этих третьих странах, которые не всегда получали предложения относительно будущего членства в ЕС или участия в принятии решений в ЕС[51]. Другие направления политики касались региональных договоренностей, таких как Единое экономическое пространство в Восточной Европе и Центральной Азии, рассчитанное на те соседние государства, которые, как полагали в ЕС, не стремились к политической и экономической интеграции и не обязательно придерживались наднациональной политики ЕС.

Однако, осуществляя такую политику, ЕС недооценил как желание соседних стран стать членами ЕС, так и быстро накопившуюся в некоторых ведущих странах ЕС «усталость от расширения». Впрочем, сопротивление расширению является намного менее важным фактором в новых странах-членах ЕС, которым дальнейшее расширение ЕС могло бы напомнить отношения с соседними странами в прошлом. В силу того, что в отношении стран Северной Африки и Ближнего Востока ЕПД была направлена на развитие отношений на более низком уровне, чем предполагают отношения с будущими членами ЕС, в этой политике не всегда в достаточной степени учитывалось стремление соседних стран к развитию более тесных отношений. Соответственно, в политике появился новый акцент – на компромиссные решения, лишь бы только избежать новых трудностей в связи с выбором между вступлением и невступлением новых стран. Первоначальная общая цель ЕПД стать современной внешней политикой, выйдя за рамки традиционной европейской

дипломатии XX века, уступила место «адаптации стран к нормам, стандартам и политике ЕС» еще до их вступления в организацию.

Одновременно с европейской политикой добрососедства – и отчасти как ее продолжение – осуществляется европейская стратегия безопасности. Это ключевой политический механизм ЕС, нацеленный на обеспечение безопасности и стабильности в геополитической серой зоне с «беспокойными» соседями. Так же как и ЕПД, стратегия нацелена на расширение политических отношений, экономической интеграции и соблюдение обязательств в отношении общих ценностей ЕС соседними странами, не входящими в ЕС. Данный аспект стратегии в основном регулируется позицией ЕС, в соответствии с которой страны, осуществляющие европейскую политику единства, добровольно соблюдают нормативно-правовую модель ЕС хотя бы ради того, чтобы избежать разрушения детально разработанных внутренних соглашений между странами, ставшими членами ЕС до 2004 года. Данная стратегия направлена также на предотвращение потенциально разрушительных последствий нелегальной иммиграции и «импорта» экологических и экономических кризисов.

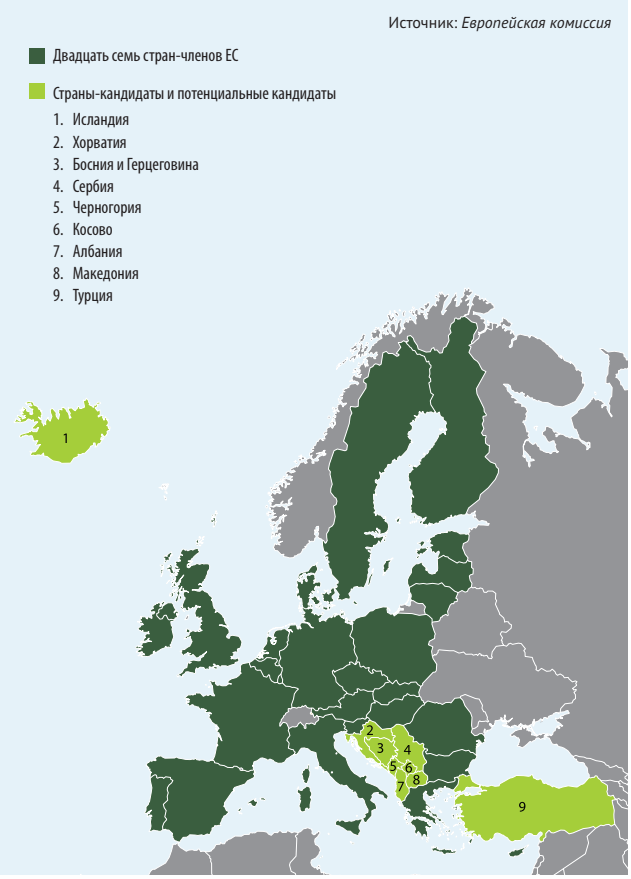
Со временем ЕС лучше проработал вопросы отношений надрегионального уровня. Выпущенная в 2007 году организацией ЕСПТК[52] публикация «Европа в современном мире» дает пример проявления нового мышления ЕС за пределами его внешних границ. В 2007 году вступило в силу новое положение о применении различных финансовых инструментов, касающихся международного сотрудничества. Однако более поздние коррективы политики единства, несмотря на то, что в них упоминался вопрос о трансграничном сотрудничестве со странами на внешних рубежах ЕС, в основном сохранили неопределенность в отношении такого сотрудничества.

Возможно, имело бы смысл определить европейское добрососедство в более широком географическом плане, в соответствии с критериями функциональности, а не территориальной близости. «Добрососедство» можно определить, взяв за основу экономические и другие функциональные реальности, чтобы упростить официальное оформление сотрудничества с «внешним миром». Такой шаг позволил бы преодолеть нынешние и будущие барьеры и укрепить развитие восточного периферийного европейского региона, который традиционно имел тесные связи и отношения с соседними странами и более отдаленными территориями. Это способствовало бы не только непосредственному вовлечению нынешних периферийных стран ЕС в осуществление ЕПД в качестве ее полноправных проводников, но сделало бы их ведущими представителями ЕС, находящимися у самого ядра реальной политики добрососедства.

Численность населения стран на внешних границах ЕС составляет в настоящее время около 181 миллиона человек, что составляет 37 % всего населения ЕС. С учетом готовности ЕС принимать меры территориального воздействия в соответствии с политикой единства, трудно понять, почему в его программных документах, например, в документах по вопросам отношений между ЕС и Украиной и между ЕС и Молдовой, почти не затрагиваются вопросы территориального сотрудничества и регионального развития.

Надо сказать, что в недавно опубликованном докладе «Стратегия Европы 2020» содержатся рекомендации по принятию внешнеполитических документов по созданию новых возможностей как для ЕС, так и для его стран-соседей. Наверное, данное предложение требует более глубокой проработки, поскольку такая инициатива может принести больше результатов, чем несовершенные, возможно, неэффективные и уж точно географически ограниченные

КАРТА 1.12 **ЕС И СОСЕДНИЕ СТРАНЫ**



и идеологически противоречивые положения нынешней политики единства.

Ситуация на периферии Европы отражает кризис идентичности ЕС, беспомощность его институтов, неэффективность внешней политики и панический страх перед мигрантами и мультикультурализмом. При этом ряд наиболее острых вопросов, составляющих политическую повестку дня ЕС, таких, как миграция, терроризм, торговля людьми и нехватка энергии, сосредоточены в странах, которые его окружают. Чтобы не допустить постепенного и неуклонного раздробления ЕС, наиболее оптимальной альтернативой для Европы является поступательная, дифференцированная и многосторонняя интеграция с соседними странами. Способность ответить на этот вызов станет не только проверкой еще не воплощенных в жизнь амбиций Европы, но может иметь решающее значение для ее выживания[53].

Следует признать, что концепция полицентризма, политика единства и политика добрососедства ЕС, так же как и его стратегия безопасности, пока еще находятся в процессе развития. Тем не менее, должно быть ясно одно: ключ к успеху на этих направлениях следует искать не в изоляции. Напротив, в сегодняшнем неустанно глобализующемся мире наиболее реалистичный выбор заключается в расширении открытости и включенности, что повышает эффективность использования естественного потенциала городов, городских агломераций, внутри- и межрегиональных городских систем в интересах укрепления сотрудничества как внутри, так и вне нынешних пределов ЕС.

ПРИМЕЧАНИЯ к ГЛАВЕ 1

1 Номенклатурный перечень административно-территориальных единиц статистического учета (НПТС) представляет собой систему последовательной классификации сбора, обработки и гармонизации данных региональной статистики ЕС для проведения социально-экономического анализа и формирования региональной политики ЕС. В этой связи различаются три категории регионов: НПТС-1 (крупные социально-экономические регионы); НПТС-2 (базовые регионы для осуществления региональной политики) и НПТС-3 (малые регионы для проведения специальных исследований).

2 Механизм предоставления помощи при подготовке к вступлению в ЕС (МПП), по каналам которого предлагается помощь странам, готовящимся к вступлению в ЕС в 2007-2013 годах. Цель МПП состоит в повышении эффективности и согласованности действий по оказанию помощи в рамках единого механизма в целях укрепления организационного потенциала, трансграничного сотрудничества, экономического и социального развития и развития сельских районов.

3 Balkan Heritage Projects 2013: Rise And Fall of the First European Civilization: Tell YunatExcavations, http://www.bhfieldschool.org/bh2013yunatsite.html.

4 http://www.huffingtonpost.com/2012/11/01/europes-oldest-town-bulgarian-archaeologist_n_2056748.html.

5 http://en.wikipedia.org/wiki/History_of_the_Balkans#Neolithic.

6 http://www.britannica.com/EBchecked/topic/50325/Balkans/43532/In-the-Roman-Empire.

7 Hamilton, F., Andrews, K., Pichler-Milanovici, N.: Transformation of cities in Central and Eastern Europe: towards globalization, Tokyo/New York, 2005: 23.

8 Sjoberg, G., The Preindustrial City, New York, 1960: 57.

9 Hamilton, F. и др., указ. соч.

10 http://www.britannica.com/EBchecked/topic/50325/Balkans/43532/In-the-Roman-Empire.

11 Hupchik, D., The Balkans From Constantinople to Communism, Palgrave, 2001.

12 http://en.wikipedia.org/wiki/Ostsiedlung.

13 Sjoberg, G., The Preindustrial City, New York, 1960:57.

14 http://www.historyworld.net/wrldhis/plaintexthistories.asp?historyid=ac79#ixzz2N1zivaxY.

15 Sjoberg, G., указ. соч.

16 Hamilton, F. и др., указ. соч.

17 Там же.

18 Там же.

19 Там же.

20 Там же.

21 http://www.dvhh.org/history/gardiner_germans_eeu.htm.

22 http://www.centralptonews.org/CESCAP/Art%20Terms/renaissance.htm.

23 Sjoberg, G., указ. соч., с. 281.

24 Hamilton, F. и др., указ. соч.

25 http://staff.lib.msu.edu/sowards/balkan/lecture3.html.

26 http://www.levantineheritage.com/pdf/.

27 Hamilton, F. и др., указ. соч., с. 25.

28 http://52ndnysv.com/germany.html.

29 Bourne, L. et al, ed., Urbanization and Settlement Systems: International Perspectives, Oxford, 1985: 147-150.

30 Там же, с. 168-169.

31 Там же, с. 170-172.

32 Pacione, M, Urban Geography: A global perspective, Oxon, 2005, p. 109.

33 Schopflin G, Monnet, J., Central Europe: Defining a thought-style, http://www.ssees.ucl.ac.uk/schopflin.pdf.

34 European Commission, State of the European Cities Report, Brussels, 2007: iv.

35 Там же, с. 16.

36 Там же, с. 13.

37 Там же, с. 27.

38 Brennan, E., Policymakers' Needs, seminar on New Forms of Urbanization: Conceptualizing and Measuring Human Settlement in the 21st Century, Bellagio, Italy, 11-15 March 2002.

39 Laquin, A., The Governance of Mega-Urban Regions, in McGee, T., Robinson, I., The Mega-Urban Regions of Southeast Asia, Vancouver 1995, pp. 215-241.

40 Шенгенский договор, подписанный в 1985 году, позволяет гражданам 26 стран-участников договора (22 государства-члена ЕС и 4 государства, не входящие в ЕС), свободно передвигаться внутри Шенгенской зоны без прохождения пограничного контроля.

41 Объединение четырех государств Центральной Европы – Венгрии, Польши, Словакии и Чешской Республики – в целях сотрудничества и содействия их европейской интеграции.

42 GaWC Research Bulletin 337, Sectoral Background of Urban-rural Economic Development Inequalities in Visegrad Countries, http://www.lboro.ac.uk/gawc/rb/rb337.html.

43 Karreman, B., Financial Geographies and Emerging Markets in Europe, GaWC Research Bulletin 297, http://www.lboro.ac.uk/gawc/rb/rb297.html.

44 Waterhout, B., Mejers, E., Zonneveld, W., The application of polycentricity in spatial development policy in Europe: One concept serving multiple objectives; доклад на конференции «Евро-Еврогорода» в Будапеште, Венгрия, 28-30 августа 2003 года.

45 OECD Urban Policy Reviews: Poland 2011, OECD Publications, 11.

46 Burger, M. et al, Heterogeneous Development of Metropolitan Spatial Structure: Evidence from Commuting Patterns in English and Welsh City-Regions, GaWC Research Bulletin 337, http://www.lboro.ac.uk/gawc/rb/rb337.html .

47 Lambregts, B. (2009) The Polycentric Metropolis: Concepts, Trends, and Policy in the Randstad Holland, Amsterdam: Amsterdam Institute for Metropolitan Development Studies.

48 Burger, M. and Meijers, E., Form Follows Function? Linking Morphological and Functional Policentricity, GaWC Research Bulletin 344, http://www.lboro.ac.uk/gawc/rb/rb344.html.

49 Waterhout, B. et al, The application of polycentricity in spatial development policy in Europe: One concept serving multiple objectives; доклад на конференции «Евро-Еврогорода» в Будапеште, Венгрия, 28-30 августа 2003 года, стр.15-17.

50 S. Gänzle, The European Neighbourhood Policy (ENP): Extending Governance beyond Borders?, http://aei.pitt.edu/7877/1/ gaenzle-s-11ª.pdf.

51 Там же.

52 Европейская сеть планирования и территориального контроля (ЕСПТК) ставит своей задачей разработку политики территориального единства и гармоничного развития территории Европы с помощью таких мер, как: а) предоставление сопоставимой информации, фактов, анализа и сценариев развития на городском и региональном уровнях относительно динамики развития территории; и б) выявление потенциальных возможностей развития территории, которые могут способствовать европейской конкурентоспособности, развитию сотрудничества между территориями и устойчивому и сбалансированному развитию.

53 F. Tassinari, Why Europe Fears its Neighbours, in: EU Neighbourhood Policy, Externally Published, 07 December 2009.

часть вторая

02

Варшава, Польша. В период 1995-2010 гг. ▶ население Варшавы увеличилось на 6 процентов © Яцек Кадай/Шаттерсток

СОСТОЯНИЕ ГОРОДОВ В ЗАПАДНОМ СУБРЕГИОНЕ

ВВЕДЕНИЕ

В западный субрегион в контексте настоящего доклада входят восемь постсоциалистических стран, ставших членами ЕС в 2004 году: Венгрия, Латвия, Литва, Польша, Словакия, Словения, Чешская Республика и Эстония. С учетом того, что понимание «траектории развития» имеет важное значение для экономического развития этих стран и их городов, они разделены на три группы: страны Балтии – Латвия, Литва и Эстония, утратившие независимость в 1940 году после вхождения в состав Советского Союза, и вернувшие независимость в 1991 году; страны Вышеградской группы (В-4), первыми проложившие путь к расширению ЕС – Венгрия, Польша, Словакия и Чешская Республика; и, наконец, Словения, ставшая независимой в 1990 году, выйдя из состава Югославии.

Государства Балтии и Словения являются малыми странами с населением от 1,3 до 3 миллионов человек в 2011 году. Страны Вышеградской группы больше: 5-10 миллионов жителей в 2011 году. Единственная крупная страна – Польша, в 2011 году она насчитывала 38,3 миллиона человек, что составляло более половины всего населения западного субрегиона.

Западный субрегион прошел через три основных этапа преобразований. С конца 1940-х годов до 1989-1990-х годов, когда все аспекты развития определялись условиями, существовавшими при социализме (однопартийная система, политическое устройство согласно принципу подчинения сверху донизу и централизованное планирование); десятилетие 1990-2000-х годов, когда рухнула система социализма, и в результате политических и организационных преобразований пришли демократия и свободный рынок; и начало 2000-х годов, когда эти страны вступили в ЕС и начался процесс «европеизации». В 2004 году членство в ЕС стало реальностью для всех стран западного субрегиона и принесло им дальнейшие радикальные перемены.

КАРТА 2.1 **ЗАПАДНЫЙ СУБРЕГИОН**

Источник: ООН-Хабитат (2012 г.)

Дорожный знак с надписью «Добро пожаловать в ЕС», Хребенне, Польша. **© ЕК**

2.1
НАСЕЛЕНИЕ И УРБАНИЗАЦИЯ

Рига, Латвия. В период 1990-2010 гг. население в странах Балтии сократилось на 12,7 процента. **© Марк Хенли/Панош Пикчерс**

Динамика населения в последние десятилетия и прогнозы на предстоящие двадцать лет указывают на тенденцию сокращения численности населения в странах субрегиона, возникшую примерно в 1990 году (см. Таблицу 2.1). Данные ОЭСР о динамике населения еще менее оптимистические, чем данные ДЭСВ ООН и Евростата. Согласно прогнозам ОЭСР, в 2030 году в западном субрегионе будут проживать лишь 69,9 миллиона человек.

В рамках общей тенденции движения населения трех групп стран субрегиона имеются различия, они существовали в прошлом и, согласно прогнозам, сохранятся в предстоящие 20 лет. В группе стран Балтии в целом в период 1990-2010 годов убыль населения составила 12,7 % общей численности населения. Ожидается, что эта тенденция продолжится, сокращение населения в странах Балтии, согласно прогнозам, составит в 2030 году почти 18,7 % от общей численности населения в 1990 году.

В странах Вышеградской группы иное положение. Венгрия достигла максимальной численности населения в 1980 году, после чего населения страны начало сокращаться, и ожидается, что в обозримом будущем этот процесс продолжится. Аналогичным образом, Чешская Республика достигла максимальной численности населения примерно в 1990 году и Польша – примерно в 2000 году. В этих странах ожидается новый, хотя и временный, прирост населения в 2010-х годах, при этом в Польше, согласно прогнозам, снова предполагается сокращение численности населения, прежде чем его рост возобновится в 2020-х годах. Прогнозы по Словакии указывают на незначительный прирост населения в период до 2020-х годов, после чего численность населения стабилизируется. Картина, аналогичная Словакии, складывается и в Словении – до 2020 в стране будет происходить рост населения, но в 2030 году оно стабилизируется.

Несмотря на то, что общий демографический прогноз в отношении Европы показывает рост населения в течение периода до 2020-2030-х годов, в западном субрегионе в целом будет развиваться тенденция сокращения населения, которая может привести в 2030 году к сокращению численности населения примерно на 2,1 % по сравнению с 1990 годом. Основные причины сокращения – низкая рождаемость и эмиграция.

В субрегионе произошло резкое падение рождаемости. Несмотря на то, что в 1990 году уровень рождаемости был лишь несколько ниже репродуктивного уровня (1,8-2,05 %), в 2000 году он снизился до 1,3 % процента. Однако в 2009 году произошел резкий скачок, свидетельствующий, что это, возможно, временное явление. В течение 2000-х годов рождаемость в Литве, Словакии, Словении, Чешской

ТАБЛИЦА 2.1 **НАСЕЛЕНИЕ СТРАН В 1960-2030 ГГ. (ПО ДЕСЯТИЛЕТИЯМ И 2011 Г., В ТЫСЯЧАХ)**

	1960 г.	1970 г.	1980 г.	1990 г.	2000 г.	2010 г.	2011 г.	2020 г.*	2030 г.*
Латвия	2 132	2 366	2 513	2 664	2 385	2 252	2 243	2 169	2 073
Литва	2 770	3 137	3 430	3 696	3 500	3 324	3 307	3 190	3 068
Эстония	1 216	1 365	1 473	1 568	1 371	1 341	1 341	1 329	1 296
Страны Балтии	**6 118**	**6 868**	**7 416**	**7 927**	**7 256**	**6 917**	**6 891**	**6 688**	**6 437**
Венгрия	9 983	10 315	10 699	10 376	10 211	9 984	9 966	9 825	9 644
Польша	29 033	32 529	35 577	38 056	38 302	38 277	38 299	38 375	37 835
Словакия	4 094	4 509	4 962	5 270	5 405	5 462	5 472	5 545	5 547
Чешская Республика	9 522	9 789	10 262	10 303	10 243	10 493	10 534	10 741	10 798
Вышеград-4	**52 631**	**57 143**	**61 499**	**64 005**	**64 161**	**64 215**	**64 271**	**64 486**	**63 824**
Словения	1 580	1 670	1 832	1 927	1 985	2 030	2 035	2 066	2 059
Зап. субрегион	**67 745**	**65 681**	**70 747**	**73 859**	**73 402**	**73 162**	**71 162**	**73 240**	**72 320**

* Прогнозы
Источник: *Перспективы мировой урбанизации: пересмотренное и исправленное издание 2011 года. ДЭСВ ООН, Нью-Йорк, 2012*

ТАБЛИЦА 2. 2 **УРОВЕНЬ УРБАНИЗАЦИИ В 1960-2030 ГОДАХ, ВКЛЮЧАЯ 2011 ГОД (В ПРОЦЕНТАХ ОТ ОБЩЕЙ ЧИСЛЕННОСТИ НАСЕЛЕНИЯ)**

	1960 г.	1970 г.	1980 г.	1990 г.	2000 г.	2010 г.	2011 г.	2020 г.*	2030 г.*
Венгрия	55,9	60,1	64,2	65,8	64,6	69,0	69,5	73,4	76,8
Латвия	52,9	60,7	67,1	69,3	68,1	67,7	67,7	68,1	70,1
Литва	39,5	49,6	61,2	67,6	67,0	67,0	67,1	68,4	70,8
Польша	47,9	52,1	58,1	61,3	61,7	60,9	60,9	60,9	62.9
Словакия	33,5	41,1	51,6	56,5	56,2	54,8	54,7	54,9	57,5
Словения	28,2	37,0	48,0	50,4	50,8	50,0	49,9	50,3	53,0
Чешская Республика	59,5	64,4	75,2	75,2	74,0	73,5	73,4	73,6	74,9
Эстония	57,5	64,9	69,7	71,1	69,4	69,5	69,5	70,3	72,5
Европа	**57,0**	**62,8**	**67,3**	**69,8**	**70,8**	**72,7**	**72,9**	**74,9**	**77,4**

* Прогнозы
Источник: *Перспективы мировой урбанизации: пересмотренное и исправленное издание, 2011 года. ДЭСВ ООН, Нью-Йорк, 2012*

Республике и Эстонии начала расти, и в настоящее время она значительно выше, чем в 2000 году. При этом сегодня женщины рожают детей в более старшем возрасте, чем прежде.

В эпоху социализма (1945-1990 годы) страны западного субрегиона были «закрытым обществом», отсутствовала массовая миграция населения между странами. Единственное исключение составляли стажеры, рабочие и студенты из развивающихся социалистических стран, приезжавшие на учебу в Чешскую Республику и Венгрию[1]. После падения социализма динамика миграции резко изменилась, особенно в странах, получивших независимость, таких, например, как страны Балтии, куда после 1945 года приехали сотни тысяч русских.

В середине 1990-х годов, после того как ЕС принял новое положение о трудовой миграции, стабилизировались тенденции эмиграции (вызванной главным образом экономическими причинами), и сегодня этот процесс продолжается. Миграция в пределах стран Восточной и Центральной Европы по сравнению с эмиграцией была мало заметной. Значительная иммиграция отмечалась лишь в пределах стран Восточной и Центральной Европы в некоторых экономически более развитых странах, таких как Венгрия, Словения и Чешская Республика. Иммигрантов внутри субрегиона объединяла одна общая специфика – во многих случаях это были представители этнических меньшинств, они говорили на одном языке, или их предки происходили из стран, куда они переселялись, поэтому это не были «настоящие мигранты из третьих стран».

В миграционных потоках преобладала эмиграция в развитую в экономическом отношении Западную Европу. Этот процесс, в частности, коснулся группы экономически активного населения, потоки распределились следующим образом: 5-7 % в Латвии, 8-10 % в Польше и значительный процент в других странах субрегиона. Однако значительную долю мигрирующего населения следует считать временными мигрантами, по прошествии нескольких лет они возвращаются домой с накопленным опытом и капиталом.

Тенденции движения городского населения

В Таблице 2.2 показаны изменения процентной доли городского населения в субрегионе в период 1960-2010-х годов[2]. Она показывает относительно невысокие показатели уровня урбанизации по отдельным странам[3] (по сравнению со средним показателем по Европе) с разницей 5-10 % в большинстве стран. В Польше, Словакии и Словении доля городского населения была значительно ниже среднего уровня показателей по Европе, составлявшего 72,9 % в 2011 году. Только в Чешской Республике устойчиво сохранялись показатели на уровне выше средних по Европе, однако, согласно прогнозам, в 2015 году они снизятся и в этой стране.

Большинство стран достигли максимального уровня урбанизации примерно в 1990 году, вслед за ним наступил период стабилизации и даже сокращения процентной доли городского населения, который продолжался до конца 2000-х годов. Данный процесс стал результатом субурбанизации[4] и де-урбанизации. Прогнозы показывают, что этот период закончится, и ожидается, что уровень урбанизации снова вырастет в 2010-х и 2020-х годах.

Впрочем, современные тенденции движения городского населения намного сложнее, чем может показаться, если принять во внимание сказанное выше. Стабилизация и сокращение количества городского населения в субрегионе вполне могут оказаться мнимыми и указывать на более общие процессы увеличения городского населения, которые выходят за пределы административных границ городов. На самом деле городское население в крупнейших городах региона не сокращается. Напротив, если к показателям численности населения в основном городе добавить результаты субурбанизации, то получится совершенно иная картина.

Численность городского населения следует рассматривать как общее количество жителей всей городской агломерации, расширенного метрополитенского ареала (крупного города с пригородами) или зоны функционального влияния городов, а не только как жителей города как такового. Все больше и больше необходимо учитывать появление новых региональных городских структур, в связи с чем региональные городские системы с множеством муниципальных образований следует признавать тем, чем они являются на самом деле – расширенными ареалами чисто городской ткани, функционирующими как единое целое в демографическом, экономическом, социальном и др. отношениях. Учет городского населения в пределах безнадежно устаревших и не соответствующих реальности городских административных границ, отражающих картину моноцентрических городов прошлого, все более и более искажает фактическое положение дел.

Урбанизация в эпоху социализма и постсоциализма

Эпоха социализма (1945-1990 годы)

Города составляли опору системы социализма. Социалистический город проектировался в соответствии с определенной концепцией и осуществлялся согласно плану, все механизмы выполнения которого находились в руках государства. Наиболее важная характерная особенность социалистической системы централизованного планирования заключалась в том, что эта система не допускала ни свободы выбора, ни различных источников предложения. Государство определяло доходы граждан, устанавливая их на низком уровне, а разного рода личные и семейные расходы покрывало за счет предоставления бесплатных услуг (в сфере образования, жилья, здравоохранения)[5]. Экономика на основе государственного контроля над ценами служила средством достижения политических целей, при этом государство контролировало практически все средства производства и решения по вопросам капиталовложений, которые принимались в централизованном порядке[6].

Результатом такой политики была плановая экономика, в условиях которой первостепенное значение отводилось промышленному производству. Услуги в системе социального обеспечения предоставляли в основном государственные организации, причем, как правило, низкого качества, но образование и медицинское обслуживание были доступны для всех. Другие услуги, например, в сфере обеспечения жильем, далеко не соответствовали потребностям населения, и государство «справлялось» с дефицитом за счет системы распределения якобы с учетом заслуг, а в действительности – общественного положения и личных связей.

На раннем этапе строительства социализма ускорение миграции из сельской местности в города происходило как под давлением (принудительная коллективизация сельского хозяйства), так и за счет факторов притяжения (создание в городах предприятий тяжелой промышленности). Появилось много новых городов вокруг вновь построенных добывающих и перерабатывающих предприятий. Соответственно, темпы урбанизации (см. примечание 3) во всех странах субрегиона в период с 1945 по 1990 годы стабильно росли.

Городское развитие в условиях социализма определялось как решениями государства, так и жизненной стратегией населения. Это взаимодействие лежало в основе такого характерного для социалистической экономики явления, как «недоурбанизация»[7], проявлявшегося в относительно высоких темпах развития промышленности в городах при одновременном отсутствии роста городского населения. Исходным моментом была концентрация промышленности в городах. Но рабочие новых городских предприятий не могли селиться в городах, потому что стоимость недвижимости по сравнению с заработной платой была слишком высокой, и во многих случаях требовалось специальное разрешение, чтобы подать заявление на получение или приобретение квартиры.

С трудом преодолевая проблемы, рабочие ежедневно совершали челночные поездки из мест проживания в сельской местности на работу в города и обратно, пользуясь хорошо развитым, дешевым общественным транспортом. Как один из возможных вариантов, они селились на территории городской агломерации вокруг крупного города в тех населенных пунктах, где жилье было дешевле, и отсутствовали административные барьеры для проживания. Соответственно, число жителей росло наиболее высокими темпами в поясе городской агломерации с низкой плотностью населения, расположенном за пределами главного города. Такой тип формирования агломераций, при котором причиной ускоренной субурбанизации были не городские жители, выезжавшие из центрального города, а сельские жители, желавшие переехать в город, но не имевшие на это разрешения, часто называют «восточно-европейской урбанизацией»[8].

Следует отметить, что недостаточно высокие темпы роста городов в Восточной Европе не означали отсутствия роста городского населения. Начиная с 1970-х годов, произошло ускорение темпов застройки урбанизированных территорий, в основном за счет строительства панельных жилых комплексов с высокой плотностью населения. Кроме того, многие сельские населенные пункты получили статус городов, а существовавшие города были расширены за счет присоединения соседних деревень; этот процесс часто называют «урбанизацией без урбанизации» (‘in situ urbanization’)[9].

Постсоциалистический период: замедление урбанизации, рост субурбанизации

Политический сдвиг положил конец всеобъемлющему контролю сверху донизу и долгосрочному централизованному планированию. Примерно в 1990 году произошли резкие перемены в сферах, имевших прежде решающее значение в сфере городского развития (принятие решений, собственность на средства производства, собственность на городское жилье и землю). Соответственно, в городах стран с переходной экономикой этот период стал особенно бурной фазой развития.

Некоторые страны вступили на путь преобразований в экономике еще до начала политических перемен. В наибольшей мере это относится к Венгрии, где первые реформы в экономике начались в конце 1960-х годов, и где в 1986 году было ликвидировано центральное планирование в системе финансирования местных органов власти и в жилищном секторе. Аналогичным образом происходили события в Словении, где реформы в области экономики, финансирования и предпринимательской деятельности начались уже в 1987 году.

ТЕКСТОВЫЙ БЛОК 2.1 **СУБУРБАНИЗАЦИЯ ВОКРУГ ПРАГИ**

Жилой комплекс «Ягоднице» в Кийе, Прага. **© Пачка.**
Лицензия корпорации «Креэйтив Коммонс». Версия 3.0 Непортированная лицензия

В Праге на протяжении 45 лет городское строительство искусственно сдерживалось, и новое жилье было разрешено строить только в виде многоквартирных домов. Это вело к перегибам в городском развитии: пятая часть населения имела загородные дома, 60 % которых находились в пригородах Праги.

В результате перемен, наступивших в начале 1990-х годов, зажиточные семьи получили возможность выехать из города. Генеральный план Праги весьма осторожно подходил к планированию роста субурбии, несмотря на то, что прогнозы свидетельствовали о быстром переселении жителей за город. Но проекты застройки пригородных районов свидетельствовали о значительном потенциале развития, при этом предполагалось, что в краткосрочной перспективе рост населения может составить от 100% до 1 000%. Таким образом, в середине 1990-х годов Праге угрожал стремительный и неконтролируемый процесс субурбанизации. Впоследствии данное видение оказалось верным как в отношении строительства жилья, так и других объектов, например, крупных супермаркетов и торгово-развлекательных центров.

Источник: Starcevic, P., *Suburbanisation in Prague Metropolitan Region (housing aspects)*, доклад на Международном симпозиуме по процессам и перспективам городского развития в Восточной и Центральной Европе, Будапешт, 1996

Демократизация, децентрализация и приватизация привели к устранению основных принципов модели развития социалистического города. С исчезновением центрального планирования и административно-командной системы появились новые силы, связанные с рынком и влияющие на принятие решений в сфере городского развития (земле- и домовладельцы, предпринимательские структуры, финансовые учреждения). Города получили большую свободу в выборе направлений территориального и социального развития, между городскими районами появились заметные различия.

Несмотря на массовый приток населения в города в период после 1945 года, социалистические страны в 1980-х годах пока еще серьезно отставали от уровня урбанизации стран Запада: примерно 63 % в Восточной и Центральной Европе по сравнению с 80 % в Западной Европе и 75 % в Северной Америке. Специалисты по городским проблемам ожидали, что после устранения в 1990 году политических и административных барьеров, препятствовавших миграционным потокам внутри стран, быстро увеличится приток мигрантов из сельских районов в города. Этого, однако, не произошло.

Многие расположенные в городах государственные промышленные предприятия, столкнувшись с мировой конкуренцией, оказались неконкурентоспособными и впоследствии закрылись, это привело к резкому повышению уровня городской безработицы, хотя в меньшей степени затронуло наиболее крупные города с диверсифицированной экономикой. В результате широко развернувшейся приватизации жилья быстро выросли цены на жилую недвижимость, еще более высокими темпами цены росли в пригородных районах крупных городов.

Почти полная ликвидация государственного жилого фонда привела к резкому снижению шансов получения государственного жилья социального найма. Стали также расти цены за проезд в городском общественном транспорте. Таким образом, прогнозировавшийся поток миграции из сельской местности в города не состоялся в силу того, что многие безработные и вышедшие на пенсию рабочие покинули дорогостоящие города и вернулись в села. Сегодня жители сельских районов приезжают в города в основном ради получения образования или работы, а в национальном масштабе нынешний приток населения в города способствует лишь поддержанию баланса из-за сокращения численности городского населения в связи с эмиграцией и субурбанизацией.

Следует отметить, что в отношении городских агломераций, расширенных метрополитенских ареалов (крупных городов с пригородами) или урбанизированных регионов субурбанизация вовсе не означает сокращения городского населения. Крупные города необходимо оценивать и рассматривать вместе с их пригородами, агломерациями или зонами функционального влияния. Если исходить из данного принципа, получается, что статистическое сокращение населения в крупных городах Восточной и Центральной Европы является виртуальным и строится на административном понимании определения того, что собой представляет собой город.

Процессы миграции и урбанизации привели в итоге к неоднозначной картине естественной динамики населения в основных городах субрегиона. В Латвии на смену существовавшим ранее ежедневным трудовым поездкам

в крупные города пришла эмиграция. Внутри страны миграция населения стабилизировалась, и возросли темпы субурбанизации. В столичном регионе **Риги** увеличилась концентрация населения за счет мигрантов из других районов Латвии и жителей пригородных районов, совершавших ежедневные поездки на работу в столицу.

В Литве в период 2002-2009-х годов только в **Вильнюсе** отмечалось положительное сальдо миграции. С учетом того, что процесс эмиграции из средних и малых городов происходил намного активнее, чем действовал фактор роста населения Вильнюса, общая численность населения страны сократилась.

В Польше лидирующие позиции в миграционных процессах занимали метрополитенские ареалы пяти крупнейших городов: **Варшавы**, **Кракова**, **Трехградья** (Гданьск-Гдыня-Сопот), **Познани** и **Вроцлава**. Сократилось население городов второго порядка, хотя и не столь резко, как малых городов. В некоторых провинциальных городах, таких, как **Быдгощ**, **Жешув**, **Катовице**, **Кельце**, **Люблин**, **Ополе**, значительный отток населения произошел в основном в результате разрушения экономической базы. Однако малые города, расположенные вблизи крупнейших городов и вдоль основных транспортных путей (в частности, вдоль шоссе А4), развивались быстрыми темпами. В выигрыше оказались и города с промышленной специализацией, которые, воспользовавшись дополнительными инвестициями, также развивались успешно: **Любин-Глогув-Легница** в районе медных месторождений, **Бельчатув** в районе залежей бурого угля, туристические места **Закопане**, **Рабка**, **Новы-Тарг** и **Мьелец-Тарнобжег**. Но города, находящиеся вне метрополитенских ареалов и не имеющие какой-либо специализации, теряли население очень быстро.

Выросли также метрополитенские ареалы столицы Словении **Любляны** и второго по величине города страны **Марибора**. Субурбанизация происходит в силу того, что процессы развития в обоих городах происходят более низкими темпами, чем в расположенных вокруг них малых городах. Малые города, расположенные у транспортных артерий, обеспечивают хорошую доступность работы и услуг, а более низкая стоимость жилья в сочетании с жизнью, близкой к природе, еще больше способствуют развитию процесса субурбанизации.

Динамика городского населения и размер города

В разных странах западного субрегиона сложились различные иерархические структуры городов. Если определять их по процентной доле населения столицы в общей численности городского населения, то на первое место выходят Латвия и Эстония; в меньшей мере это относится к Венгрии и Литве, а в Польше и Словакии вообще отсутствуют доминирующие города (см. Таблицу 2.3).

Динамика населения в городах субрегиона различной категории приводится в Таблице 2.4. Эта таблица представляет собой смешанную картину. Численность населения в столичных городах, таких как **Прага**, **Варшава** и (относительно) **Вильнюс**, росла быстрее, чем население городов второго порядка и общее население страны. Население в таких столицах, как **Братислава**, **Будапешт**, **Любляна**, **Рига** и **Таллинн**, росло медленнее, чем в среднем по стране и во второстепенных городах. Впрочем, к этому вопросу следует подходить с определенной осторожностью.

Существует общепризнанная точка зрения, что столицы стран Восточной и Центральной Европы успешно развиваются. Темпы экономического развития в столицах, как правило, превышают темпы развития экономики в стране в целом и во второстепенных городах, о чем свидетельствуют данные показателей ВВП на душу населения. Причина несоответствия показателей количества населения показателям экономики довольно простая: если в столичном городе наблюдается слабая или даже негативная динамика населения, это происходит главным образом вследствие субурбанизации, которая, как правило, достигает в этих городах максимального уровня. Если сводные данные о населении приводятся на основе данных по агломерации, расширенному метрополитенскому региону или зоне функционального влияния города, они свидетельствуют о доминирующем положении и дальнейшем росте населения и развитии экономики столицы. Однако данные о городской агломерации или расширенному метрополитенскому ареалу не доступны.

В 1970-х годах была принята концепция полицентрического развития систем расселения с целью создания более пропорциональной городской иерархии путем замедления темпов роста наиболее крупных городов и оказания содействия в развитии региональных центров. Такие попытки, как правило, не увенчивались успехом, так как наиболее крупные города, несмотря на различные меры воздействия, продолжали поглощать основную часть урбанизированного населения.

Вслед за падением идеологии социализма и плановой экономики наступило десятилетие «без политики» (1990-2000 годы), в течение которого основным фактором, определяющим территориальное развитие, стал рынок (то есть решения, принимавшиеся инвесторами). Поэтому выбор модели городского развития стал больше определяться географическим

ТАБЛИЦА 2.3 **КАТЕГОРИИ ГОРОДОВ И ДОЛЯ НАСЕЛЕНИЯ В ОБЩЕМ КОЛИЧЕСТВЕ НАСЕЛЕНИЯ В 2010 Г. (В ТЫСЯЧАХ)**

2010 г.	Главный город (столица)	Второстепенные города	Третьестепенные города	Другие города	Количество городского населения (процент общей численности населения)	Общая численность населения (в тыс.)
Латвия	31,4	8,4	11,3	16,9	67,9	2 239
Литва	16,5	16,0	9,1	25,4	67,0	3 329
Эстония	29,9	12,7	11,8	14,6	69,0	1 340
Венгрия	17,1	8,3	12,1	29,8	67,3	10 023
Польша	4,5	12,2	9,2	33,2	63,0	38 200
Словакия	8,0	8,9	5,9	32,3	55,0	5 425
Чешская Республика	11,8	8,1	7,2	44,4	73,7	10 491
Словения	13,4	8,0	13,7	5,6	48,9	2 050

Источники: Национальные статистические ежегодники; Справочник ОЭСР 2010 г.; www.citypopulation.de

ТАБЛИЦА 2.4 **ИЗМЕНЕНИЕ ЧИСЛЕННОСТИ НАСЕЛЕНИЯ В 1990-2010 ГГ. В ГЛАВНЫХ И ВТОРОСТЕПЕННЫХ ГОРОДАХ**

	По состоянию на 1990 год	По состоянию на 2010 год	Изменения (в %)
СТРАНЫ БАЛТИИ			
Латвия	**2 666**	**2 248**	**- 15,6 %**
Рига	***910***	***706***	***- 22,5 %***
Даугавпилс	125	103	- 17,6 %
Лиепая	114	84	- 26,3 %
Литва	**3 674**	**3 329**	**- 9,4 %**
Вильнюс	***576***	***548***	***- 4,9 %***
Каунас	418	348	- 16,7 %
Клайпеда	207	183	- 11,6 %
Эстония	**1 565**	**1 340**	**- 14,4**
Таллинн	***478***	***400***	***- 16,3***
Тарту	113	103	- 8,9 %
Нарва	83	66	- 20,5 %
СТРАНЫ ВЫШЕГРАДСКОЙ ГРУППЫ			
Венгрия	**10 374**	**10 014**	**- 3,4 %**
Будапешт	***2 016***	***1 721***	***- 14,6 %***
Дебрецен	212	207	- 2,4 %
Шегед	175	170	- 2,9 %
Мишкольц	196	169	- 13,8 %
Печ	170	158	- 7,1 %
Дьёр	129	130	+ 1,0 %
Польша	**38 609**	**38 200**	**- 1,1 %**
Варшава	***1 635***	***1 720***	***+ 5,2 %***
Краков	745	756	+ 1,5 %
Лодзь	823	737	- 10,5 %
Познань	581	552	- 5,1 %
Вроцлав	642	633	- 1,4 %
Гданьск	463	457	- 1,3 %
Щецин	418	406	-3,0 %
Быдгощ	386	356	- 7,7 %
Люблин	355	349	-1,7 %
Катовице	352	307	- 12,7 %
Словакия	**5 274**	**5 435**	**+ 3,1 %**
Братислава	***442***	***438***	***- 1,4 %***
Кошице	235	233	- 0,1 %
Прешов	88	91	+ 3,4 %
Жилина		85	
Чешская Республика	**10 360**	**10 251**	**- 1,04 %**
Прага	***1 212***	***1 257***	***+ 3,7 %***
Брно	387	371	- 4,1 %
Острава	331	307	-7,3 %
Пльзень	175	170	- 2,9 %
СЛОВЕНИЯ			
Словения	**1 913**	**2 050**	**+ 7,2 %**
Любляна	***268***	***274***	***+ 2,2 %***
Марибор	118	109	- 7,6 %
Копер-Пиран-Изола	51	55	+ 7,8 %

Источники: Национальные статистические ежегодники; Справочник ОЭСР 2010 г.; www.citypopulation.de; собственные расчеты

Здание эпохи Возрождения «Суконные ряды» в Кракове, Польша, один из наиболее широко известных символов города и крупная туристическая достопримечательность. **© Ратикова/Шаттерсток**

положением и индивидуальными характеристиками городов, а также политикой местных органов власти. Соответственно, начиная с 1990-х годов, в городах произошли резкие изменения, продиктованные в основном социально-экономическими факторами в сочетании с силами рынка и активностью на местах.

Примечательно, что существовавшие на тот момент тенденции централизации не претерпели никаких изменений. Несмотря на общее сокращение населения в связи с процессами субурбанизации и эмиграции, столичные города во всех странах оставались единственными крупными городскими центрами. В итоге это привело скорее к усилению региональных диспропорций, чем к более сбалансированной иерархии городов[10]. Однако создание в начале 1990-х годов «новых стран» (государств Балтии, Чешской Республики, Словакии и Словении) действительно привело к большему полицентризму как к сопутствующему результату появления восьми, а не четырех, как прежде, столиц.

В 1990 году второй крупнейший город в Литве **Каунас** был сравним по масштабам с **Вильнюсом**. Ситуация изменилась, когда **Вильнюс** взял на себя ведущую роль столицы страны. Города второго порядка стали развиваться медленнее с учетом выполняемых административных функций. Однако **Каунас** и **Клайпеда**, несмотря на замедление темпов развития, или, вернее, на ускорение темпов сокращения населения по сравнению с **Вильнюсом**, имели преимущества как региональные центры по сравнению со средними и малыми городами Литвы, которые в настоящее время теряют население, а также свое социальное, экономическое и иное влияние как в абсолютном, так и в относительном выражении.

В Польше численность населения в городах второго порядка, таких как **Катовице** и **Лодзь**, быстро сокращается вследствие развала промышленного производства. Другие города второго порядка развиваются успешнее, в частности те, которые обладают потенциальными возможностями развития туризма и сферы обслуживания, например, **Краков**, **Вроцлав** и **Гданьск**.

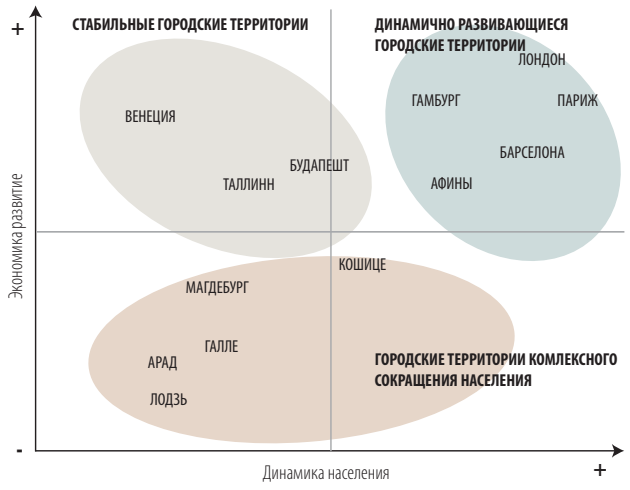
В 2000-е годы в западном субрегионе получили развитие новые направления национальной и региональной политики территориального развития, в том числе за счет мер воздействия, обусловленных политикой единства ЕС. Но даже в этих условиях все страны Восточной и Центральной Европы, как и прежде, делали основной упор на укрепление национальных столиц как опоры территориального развития страны. Соответственно, модель городского развития в субрегионе существенно не изменилась. Столичные города продолжали усиливать ведущую политическую и социально-экономическую роль в своих странах, так что между городами первого и второго порядка сохранялся значительный разрыв, а в некоторых случаях он даже увеличился в результате «неформальной» централизационной деятельности национальных правительств.

Благодаря новой политической системе и модели экономического развития в городах второго и третьего порядка действительно произошли перемены. Некоторые из них утратили прежний вектор развития, тогда как другие набрали темпы за счет новой административной роли и иных факторов, стимулировавших экономическое развитие. В результате, в переходный период в выигрыше оказались крупные центры, в особенности если их рассматривать как зоны функционального влияния городов (метрополитенские ареалы или городские агломерации), поскольку в наиболее крупных метрополитенских ареалах продолжается концентрация большей части экономического потенциала и людских ресурсов, и, следовательно, они продолжают сохранять более выгодные позиции в плане привлечения инвестиций.

Города Восточной и Центральной Европы в условиях европейских тенденций городского развития

Долгосрочные тенденции развития городов Европы зависят от совокупности демографических и экономических факторов.

ДИАГРАММА 2.1 **ДЕМОГРАФИЧЕСКИЕ И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОКАЗАТЕЛИ ГОРОДОВ**



Источник: Председательствование Венгрии в Совете Европейского Союза, 2011

Экономические показатели важнее, поскольку реальной проблемой будущего являются не демографические изменения как таковые, будь то рост, стагнация, сокращение или старение населения, но основные экономические и социальные причины демографических изменений. Исходя из этих соображений, города и урбанизированные территории Европы можно разделить на три основные категории: динамично развивающиеся, стабилизировавшиеся и комплексно сокращающиеся.

Динамично развивающиеся урбанизированные территории

Несмотря на стагнацию или сокращение населения в большинстве стран Европы в длительной перспективе, в некоторых городах численность населения значительно растет благодаря сильной экономике. В основном это крупные города Западной Европы, в которых развитая экономика связана с мировой экономикой. В силу того, что показатели городской экономики являются наиболее важным фактором, удерживающим в городах население трудоспособного возраста и привлекающим мигрантов (которые, как правило, моложе и обеспечивают более высокий уровень рождаемости), в таких городах, скорее всего, численность населения будет расти. Однако эти города столкнутся, вероятнее всего, с проблемами, связанными с мультикультурализмом и интеграцией мигрантов, не считая вызовов, связанных с удовлетворением дополнительных потребностей в сфере жилья, инфраструктуры и коммунальных услуг. Динамичный рост городского населения может, в конечном итоге, привести к переуплотнению городской застройки и/или неуправляемому процессу стихийного разрастания городов.

Строго говоря, в Восточной и Центральной Европе сегодня таких городов нет. Ближе всего к ним стоит Варшава, хотя данный вопрос зависит от динамики экономического развития Польши в будущем и от возможности возвращения эмигрировавшего населения. В период 1995-2010 годов, например, население Варшавы выросло на 6 %. В стране, где происходит незначительное сокращение общей численности населения и сокращается доля городского населения (частично в силу того, что из статистики исключаются данные по субурбанизации), Варшаву можно назвать «динамично развивающимся» городом. Однако в более широком плане, в масштабах всей Европы, такой рост, разумеется, не считается динамичным. Кроме того, в Польше имеется достаточно сильные аргументы, говорящие в пользу широкого рассредоточения городского населения по всей территории и развития городов второго порядка.

Стабилизировавшиеся урбанизированные территории

Большинство крупных городов Европы имеют относительно прочную экономическую основу, в этих городах происходят процессы медленного сокращения населения, стабилизации численности или незначительного роста населения. Процесс сокращения населения в чистом виде в том случае, если он не влияет на развитие местной экономики, не должен рассматриваться как серьезная проблема. По существу, постепенная убыль городского населения может оказаться благоприятным фактором в силу того, что плоды экономической активности делятся между меньшим количеством жителей.

Тем не менее, стабильно развивающимся территориям необходимо быть готовыми к последствиям старения населения, что связано с модернизацией и адаптацией городской среды, транспорта и систем обслуживания в соответствии с новыми потребностями. В Восточной и Центральной Европе к данной категории относится большинство столиц и крупных городов второго порядка.

Комплексно сокращающиеся урбанизированные территории

Комплексное сокращение связано с совокупным воздействием демографического и экономического спада. Экономический спад в этом смысле не обязательно означает спад производства в чистом виде. Скорее, это касается застоя в экономике или более замедленного развития, чем в среднем по стране. Такие урбанизированные территории в основном находятся в восточной Германии, в Венгрии и некоторых восточных районах Болгарии, Польши, Румынии и Словакии, однако города этой группы существуют и по периферии Западной Европы. Основная причина комплексного сокращения населения заключается в структурной перестройке экономики: город теряет население в силу того, что не в состоянии обеспечить достаточное количество рабочих мест.

В комплексе мер по смягчению последствий комплексного сокращения основной упор необходимо делать на пересмотр экономической базы как исходный пункт политики оживления экономики. В этих городах необходимо также внести коррективы в нынешний избыточный потенциал жилья и коммунального обслуживания, в связи с чем, возможно, придется произвести сократить их количество, чтобы заново обеспечить баланс в меньших масштабах. В отношении малых сокращающихся городов важно обеспечить хорошую связь с крупными городскими центрами и доступность качественного обслуживания. В странах Восточной и Центральной Европы такой тип урбанизированных территорий встречается в районах горнорудной и металлургической промышленности, а также в труднодоступных и отдаленных районах с городами средней и малой величины.

Особенно критическая демографическая ситуация сложилась в восточной Литве. Неблагоприятное влияние на возрастную структуру населения оказывают высокий уровень смертности и низкие показатели рождаемости. Численность населения в средних и малых городах быстро сокращается в связи с закрытием промышленных предприятий, эмиграцией и естественной убылью населения.

В Польше с серьезной проблемой оттока местного населения столкнулись три воеводства – Дольношлёнское, Лодзинское и Шлёнское. В 1995-2010 годах сокращение численности городского населения составило здесь 600 000 человек – это 91 % общего сокращения численности городского населения Польши. Данные по Лодзинскому воеводству показывают, что сокращение количества населения в значительной степени зависит от главного города – **Лодзи**, где разрушена

Столица Литвы Вильнюс – динамично развивающийся город, который быстрыми темпами добился прогресса в наименее развитой части страны, что способствовало развитию региона в целом.
© Бокстаз/Шаттерсток

традиционная текстильная промышленность. Сокращение населения в Дольношлёнском воеводстве произошло в результате уменьшения населения в 33 малых городах в районе Судетских гор и в предгорном районе вблизи польско-чешской границы.

Кроме того, в странах Восточной и Центральной Европы существует много относительно динамично развивающихся городов с точки зрения экономики, которые не входят, однако, в число наиболее динамично развивающихся городов Европы. Основная причина заключается в том, что мигранты с высшим образованием из третьих стран не считают данный субрегион или его столицы привлекательным местом для переселения. Отсутствие иммиграции не может не замедлять темпы развития даже в более преуспевающих городах Восточной и Центральной Европы, особенно при том, что эмиграция в Западную Европу продолжает отвлекать значительную часть потенциала людских ресурсов.

В центре внимания остаются проблемы, в какой степени успехи городов определяются местными и внутренними факторами и какую роль в них играют региональные факторы. Ответ на вопрос, могут ли города успешно развиваться в районах, охваченных кризисом, в значительной степени зависит от сложившихся условий в стране и на местах, что показывают два приведенные ниже примера.

В Литве факторы регионального масштаба мало влияют на города. Например, столица **Вильнюс** расположена в наименее развитой части страны. Влияние на сравнительно динамичное развитие столицы оказывает не столько окружающий регион, сколько экономическое развитие Литвы в целом в сочетании с глобальными факторами. Это обстоятельство, как представляется, указывает на то, что сильный город может добиться успехов и в регионе, охваченном кризисом. Благодаря высоким темпам развития **Вильнюс** оказал в последнее время значительное положительное влияние на окружающий район, продемонстрировав еще раз, что города являются мотором национальной экономики, и что динамично развивающиеся города могут стимулировать экономическое развитие в значительно более широком регионе.

Рост населения и кризис польских городов тесно связаны с тенденциями регионального развития, в особенности с успешным развитием столичных городов воеводств. Интенсивно развивающиеся города в основном находятся в динамично развивающихся агломерациях: **Варшава** (Мазовецкое воеводство), **Краков** (Малопольское), **Познань** (Великопольское), **Гданьск-Сопот-Гдыня** (Поморское), **Жешув** (Подкарпатское), **Белосток** (Подляское) и **Вроцлав** (Дольношлёнское). Малые города, находящихся в районах, охваченных кризисом, могут улучшить возможности развития экономики только за счет улучшения условий доступа, эффективного местного руководства и/или развития местных преимуществ, например, туризма.

Это означает, что крупные города меньше зависят от своего непосредственного окружения, чем от связей с аналогичными городами Европы, тогда как средние и малые города больше зависят от показателей своего региона, в особенности от успехов главного регионального города.

2.2
ЭКОНОМИЧЕСКАЯ РОЛЬ ГОРОДОВ

Любляна, столица Словении. Роль городов в мире определяет главным образом наличие связи с основными транспортными коридорами. **© Бенджамин Краль/Шаттерсток**

Многие города в западном субрегионе с переходом от социалистической модели хозяйствования к рыночной экономике, несмотря на значительные трудности переходного периода, смогли добиться существенного роста экономики (5-10 % ежегодного прироста ВВП). Впрочем, многие нерешенные проблемы продолжают создавать угрозу развитию городов субрегиона. Сектор промышленного производства с низкой заработной платой, один из основных устоев социалистической модели экономики, оказался неконкурентоспособным в связи с устаревшей технологией. Кроме того, преобразования в данном секторе и создание современной системы производства при низкой зарплате рабочих и служащих не способствовали повышению конкурентоспособности в силу того, что зарубежный инвестиционный капитал отдал предпочтение странам Азии с еще более низким уровнем оплаты труда. Таким образом, одной из важнейших проблем остается создание рабочих мест для рабочих и служащих с низким уровнем образования, занятых прежде в тяжелой промышленности.

Другие серьезные проблемы связаны с существующим в странах значительным экономическим неравенством между столицами и некоторыми ведущими городами второго порядка, с одной стороны, и отстающими малыми городами и сельскими районами, с другой.

Данные о масштабах неформальной экономики в западном субрегионе весьма скудны, тем не менее теневую экономику следует также считать одной из основных проблем при том, что ее масштабы, согласно оценкам, составляют до 20 % ВВП[11]. Наличие неформальной экономики в значительных масштабах является признаком слабости государства и нередко – результатом неэффективных социальных программ.

Города западного субрегиона в мировой системе

Страны западного субрегиона относительно невелики, за исключением Польши. Это означает, что только столица Польши теоретически сможет играть существенную роль в европейской экономике. Впрочем, столицы малых стран вносят значительный экономический вклад в национальную экономику. Как показано в Диаграмма 2.5, в этих городах производится от 25,3 до 57,3 % ВВП при том, что население этих городов составляет лишь 12,3-31,4 % общего населения страны.

Данные обстоятельство характеризует экономику столиц, но не других крупных городов субрегиона, и является результатом концентрации органов государственной власти, процессов субурбанизации и сокращения населения, одновременно это способствует увеличению объема трудовых ресурсов и большей концентрации и эффективности системы обслуживания. Среди восьми столиц субрегиона численность

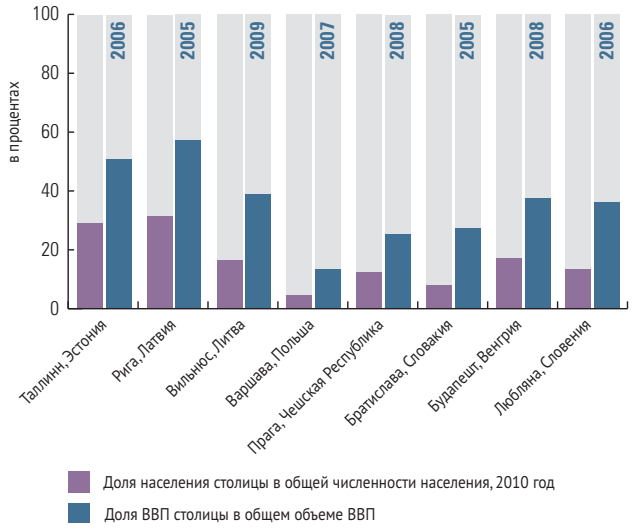
населения превышает один миллион человек только в **Будапеште**, **Варшаве** и **Праге**. Эти три столицы, возможно, смогут приобрести общеевропейское значение. Другие столицы могут играть важную роль на субрегиональном и национальном уровне. Некоторые столицы выполняют функции соединяющего звена между регионами Европы, например, **Будапешт** соединяет Балканы с Западной Европой, **Варшава** – страны бывшего Советского Союза и Западную Европу, **Вильнюс** – Белоруссию/Украину с Европой и **Таллинн** – страны бывшего Советского Союза со Скандинавией.

Некоторые нестоличные города играют специализированную экономическую или функциональную роль, например, портовые города (**Гданьск-Гдыня** в Польше, **Клайпеда** в Литве и **Копер** в Словении); города с важными туристическими достопримечательностями (**Тарту** в Эстонии, **Цесис** в Латвии, **Каунас** в Литве, **Краков** в Польше, **Карловы Вары**, **Тельч** и **Чески-Крумлов** в Чешской Республике, **Блед** в Словении); малые города с богатым культурным наследием и природными ресурсами.

При этом международная роль городов определяется, главным образом, их связями с главными транспортными коридорами. В этом контексте страны западного субрегиона вступили в ЕС и в новую экономическую эпоху с недостаточно развитой и устаревшей транспортной инфраструктурой. В них мало крупных шоссейных дорог, а хорошо развитая сеть железных дорог, созданная почти сто лет назад, испытывает дефицит новых технологий, технического обслуживания и инвестиций, поскольку в ходе модернизации железнодорожных магистралей в 1980-х годах основное внимание уделялось связям с Советским Союзом.

Панъевропейские транспортные коридоры были установлены в 1994 и 1997 годах. Коридоры I, II, III, IV, V, VI, VII и X совпадают с основными транзитными маршрутами субрегиона, на строительство их многих участков были направлены крупные средства, тогда как другие участки существующей сети шоссейных дорог, соответственно, еще больше пришли в упадок. Указанные коридоры проходят почти через все основные города, однако в связи с тем, что их сеть еще не завершена, некоторые города пока еще не имеют к ней доступа. Работы по улучшению состояния дорог, финансируемые совместно с ЕС, требуют длительного времени, и в некоторых случаях недостаточное выделение средств на содержание дорог способствует быстрому износу новой инфраструктуры.

ДИАГРАММА 2. 2 **НАСЕЛЕНИЕ И ДОЛЯ СТОЛИЦ В ОБЪЕМЕ ВВП (В ПРОЦЕНТАХ)**



Источник: Различные отдельные источники

Как правило, необходимым условием развития экономики является хорошая доступность к автомобильным и железнодорожным сетям. Однако сама по себе такая доступность не дает гарантий притока инвестиционного капитала. Принципиально важно, является ли город конечным пунктом на пути прохождения автомагистрали, или дорога продолжается до другого крупного конечного пункта назначения через государственную границу. Некоторые города до сих пор отстают в экономическом развитии даже при наличии выхода на автомагистрали, потому что, как конечный пункт назначения, они ограничены в доступе к транснациональным экономическим операциям. Впрочем, взаимосвязь между транспортными маршрутами и экономическим развитием не всегда очевидна.

Железные дороги, ведущие с востока на запад и соединяющие Россию с балтийскими портами, используемые в основном для доставки нефтепродуктов, имеют большое значение и позволяют понять относительно высокую долю балтийских железных дорог в грузовых перевозках. Но это железнодорожная сеть с широкой колеей, невысокой плотностью линий и минимальным движением пассажирских поездов. Автомагистрали – редкое явление в балтийских государствах, за исключением шоссейных дорог, проложенных вокруг основных портовых городов, таких как **Таллинн**, **Клайпеда**, **Рига** и **Вентспилс**.

Рисунок будущих транспортных коридоров в Польше отражает полицентрическую структуру расселения этой страны, при этом существующая система шоссейных дорог пока не рассчитана на поддержку такой структуры. Сеть железных дорог в Польше находится в плохом состоянии, после перехода на рыночную систему многие железнодорожные линии местного значения были закрыты, а строительство новых шоссейных дорог до последнего времени продвигалось медленно. Но есть и улучшения: с помощью коридора III повысилась доступность в южной части Польши (**Дрезден-Вроцлав-Катовице-Львов**), и завершилось строительство магистрали A4, соединившей **Легницу**, **Вроцлав**, **Ополе**, **Гливице**, **Катовице** и **Краков** с Германией.

В Чешской Республике, в отличие от большинства стран субрегиона, существует хорошо развитая густая сеть железных дорог, и она находится в хорошем состоянии. В государственной политике в области развития транспорта приоритетное место – в сравнении со строительством автомобильных дорог – занимает модернизация основных железнодорожных магистралей, во многих случаях скорость поездов доходит до 160 км/ч. Транспортный коридор IV (Дрезден/Нюрнберг-Прага-Брно-Братислава), включая наиболее оживленный маршрут страны Прага-Брно и западную ветку транспортного коридора VI (Брно-Острава-Катовице), составляет основу сети чешских железных и автомобильных дорог, основными узловыми пунктами которой являются **Прага** и **Брно**. Данные меры оказались эффективными: после резкого сокращения в 1990-х годах количества пассажиров, пользующихся железнодорожным транспортом, их число стало расти начиная с 2000 года.

Между столицей Словакии **Братиславой** и городами других государств существуют хорошо налаженные связи по железным и шоссейным дорогам. Однако внутренние дороги страны, особенно в восточных районах, пока еще развиваются медленными темпами.

Через территорию Венгрии проходят четыре панъевропейских коридора, которые пересекаются в **Будапеште**. Это еще больше укрепляет и так уже доминирующую роль столицы в экономике страны. В последние десять лет быстрое развитие получила сеть скоростных шоссейных дорог, протяженность которых

КАРТА 2.2 **АВТОМАГИСТРАЛИ В ЗАПАДНОМ СУБРЕГИОНЕ**

Пояснения к карте:
P P P
Приоритетные проекты TEC-T показаны пронумерованными кругами красного, зеленого и синего цвета
черным цветом показаны готовые участки дорог
Baltic Sea
BELARUS
Tallinn
Riga
Vilnius
Minsk
Warsaw
Berlin
Copenhagen
Hamburg
Prague
Vienna
Bratislava
Budapest
Zagreb
Belgrade
Bucharest
Krakow
Lodz
Wrocław
Poznan
Gdansk
Kaunas
Klaipeda
Panevezys
Daugavpils
Tartu
Pskov
Novgorod
Kaliningrad
Lublin
Rzeszow
Debrecen
Timisoara
Brasov
Cluj-Napoca
Sibiu
Oradea
Graz
Ljubljana
Trieste
Venezia
Bologna
Milano
Torino
Genova
Marseille
Lyon
Nürnberg
München
Stuttgart
Frankfurt
Leipzig
Dresden
Hannover
Bremen
Rostock
Szczecin
Gdansk
Bydgoszcz
Torun
Bialystok
Kielce
Katowice
Ostrava
Brno
Bratislava
Nitra
Miskolc
Szeged
Pécs
Osijek
Novi Sad
Sarajevo
Rijeka
Split
Zadar
Dubrovnik
Sofia
Plovdiv
Varna
Constanta
Craiova
Iasi
Chisinau
Lviv
Ivano-Frankivs'k
Kam'janec'-Podil's'kyj
Chernivtsi
Minsk
Vitebsk
Mogilev
Gomel
Brest
Pinsk
Rivne
Luc'k
Ternopil'
Chmel'nyckyj
Korosten'
Barysau
Babrujsk
Baranavicy
Polack
Velikie Luki
Rezekne
Aluksne
Valmiera
Gulbene
Ventspils
Talsi
Tukums
Jurmala
Ogre
Jekabpils
Liepaja
Siauliai
Taurage
Sakiai
Alytus
Druskininkai
Lazdijai
Suwalki
Augustow
Grodno
Sokolka
Bialystok
Pisz
Olsztyn
Elbląg
Malbork
Tczew
Starogard Gdański
Grudziądz
Włocławek
Płock
Ostrołęka
Łomża
Siedlce
Biała Podlaska
Chełm
Zamość
Tomaszów Lubelski
Przemyśl
Jasło
Krosno
Sanok
Ustrzyki Dolne
Drohobyc
Berehove
Mukacheve
Uzhorod
Humenne
Michalovce
Trebisov
Presov
Kosice
Spisska Nova Ves
Poprad
Liptovsky Mikulas
Zilina
Martin
Banska Bystrica
Roznava
Lucenec
Rimavska Sobota
Salgotarjan
Levice
Komarno
Nove Zamky
Esztergom
Vac
Gyor
Szombathely
Sopron
Wiener Neustadt
Eisenstadt
Mödling
Klagenfurt
Villach
Bled
Kranj
Maribor
Varaždin
Karlovac
Sisak
Slavonski Brod
Vukovar
Novi Pazar
Niš
Leskovac
Vranje
Kragujevac
Smederevo
Pančevo
Zrenjanin
Subotica
Szeged
Kecskemét
Szolnok
Debrecen
Nyíregyháza
Miskolc
Eger
Salonta
Oradea
Arad
Timisoara
Lugoj
Deva
Hunedoara
Petrila
Lupeni
Resita
Craiova
Pitesti
Ploiesti
Târgoviste
Giurgiu
Constanta
Tulcea
Galati
Braila
Iasi
Suceava
Botosani
Bacau
Piatra-Neamt
Bistrita
Baia Mare
Satu Mare
Zalau
Tirgu Mures
Sfantu Gheorghe
Fagaras
Sinaia
Valenii de Munte
Buzau
Tulcea
Varna
Burgas
Plovdiv
Sofia
Pleven
Ruse
Veliko Tarnovo
Stara Zagora
Haskovo
Kavala
Thessaloniki
Larissa
Volos
Lamia
Athens
Patras
Tripoli
Kalamata
Sparta
Corinth
Nicosia
Limassol
Larnaca
Paphos
Ankara
Istanbul
Izmir
Bursa
Antalya
Konya
Adana
Mersin
Gaziantep
Kayseri
Samsun
Trabzon
Erzurum
Van
Diyarbakır
Malatya
Sivas
Eskişehir
Kocaeli
Tekirdağ
Edirne
Çanakkale
Izmir
Denizli
Afyonkarahisar
Kütahya
Bolu
Zonguldak
Kastamonu
Tokat
Giresun
Rize
Ordu
Kars
Ardahan
Iğdır
Batman
Siirt
Şanlıurfa
Mardin
Hakkari
Muş
Bitlis
Tunceli
Bingöl
Erzincan
Adıyaman
Kahramanmaraş
Osmaniye
Hatay
Karaman
Isparta
Burdur
Aydın
Muğla
Manisa
Balıkesir
Bilecik
Düzce
Sakarya
Çankırı
Amasya
Tokat
Yozgat
Nevşehir
Niğde
Aksaray
Kırıkkale
Kırşehir
Bayburt
Gümüşhane
Artvin
Ardahan
Kars
Iğdır
Ağrı
Bitlis
Van
Hakkari
Şırnak
Siirt
Batman
Mardin
Şanlıurfa
Adıyaman
Kahramanmaraş
Osmaniye
Hatay
Karaman
Isparta
Burdur
Aydın
Muğla

увеличилась с 500 до 1 300 км. Более медленными темпами развиваются железнодорожные линии, ощущается недостаток технического обслуживания на основных железнодорожных магистралях и на линиях второстепенного значения.

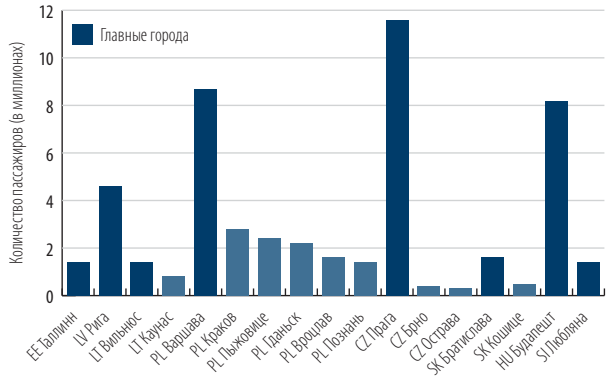
В Словении вначале было завершено строительство основного транспортного коридора, ведущего с востока на запад, и были также проложены две трассы в направлении с север на юг с узловыми пунктами, соответственно, в **Любляне** и **Мариборе**. Железнодорожная сеть находится в хорошем состоянии, но играет второстепенную роль. Основным узловым пунктом транспортной сети является **Любляна**, что значительно усиливает конкурентоспособность столицы.

На протяжении последних десяти лет рост экономики и вступление в ЕС способствовали развитию в субрегионе воздушного сообщения, пока работу этого сектора не нарушил экономический кризис в 2008 году. **Рига** благодаря центральному месторасположению стала главным аэропортом стран Балтии с объемом перевозок 4,6 миллиона пассажиров[12], далее следуют **Таллинн** и **Вильнюс** – по 1,4 миллиона пассажиров каждый. В Литве имеется также крупный аэропорт в **Каунасе** (0,8 миллиона пассажиров в 2010 году).

Главные узлы воздушного сообщения западного субрегиона находятся в крупных столичных городах: **Будапеште**, **Варшаве** и **Праге** с объемами пассажирских перевозок от 8 до 11 миллионов человек ежегодно. **Братислава** (1,6 миллиона) имеет особый статус, так как обслуживает также **Вену** в качестве вспомогательного аэропорта. Главным международным аэропортом Словении является аэропорт **Любляны** с объем перевозок 1,4 миллиона пассажиров.

Высокими темпами развиваются основные региональные аэропорты и аэропорты второстепенного значения благодаря расширению деятельности авиаперевозчиков, предлагающих дешевые билеты. Но единственной страной с действительно хорошо развитой сетью региональных аэропортов является Польша, что отражает и еще больше укрепляет ее полицентрическую структуру. Вместе с тем, такое положение отражает и недостаточно развитую в Польше сеть автомобильных дорог. В Чешской Республике наиболее оживленные региональные аэропорты – **Брно** (0,4 миллиона пассажиров) и **Острава** (0,3 миллиона пассажиров), аэропорт **Кошице** в восточной Словакии ежегодно обслуживает 0,5 миллиона пассажиров.

ДИАГРАММА 2.3 **ОБЪЕМЫ ПАССАЖИРСКИХ ПЕРЕВОЗОК В НАИБОЛЕЕ ОЖИВЛЕННЫХ АЭРОПОРТАХ В СУБРЕГИОНЕ (В МИЛЛИОНАХ, 2010 Г.; СИНИМ ЦВЕТОМ ПОКАЗАНЫ СТОЛИЦЫ)**



Источник: Википедия

Изменения в городской экономике

В течение последних 20 лет в западном субрегионе имели место случаи резкого роста и падения экономики. Характерной особенностью первой половины 1990-х годов стало резкое сокращение ВВП, что привело к спаду экономики во всех странах, например, -33 % в Литве и -21 % в Эстонии (1992). В конце 1990-х годов и в период 2007-2008 годов наблюдался динамичный рост, как например, +11 % в Эстонии и +12 % в Латвии (2006). Однако в результате финансового кризиса 2008-2009 годов рост резко замедлился. Больше всех из-за кризиса пострадали страны, добившиеся наибольшего увеличения ВВП в докризисный период, в особенности страны Балтии. В Латвии объем ВВП сократился на 18 %, в Эстонии примерно на 14 %. В этот период в результате сокращения ВВП потери понесли все страны субрегиона, кроме Польши[13]. В странах Балтии, где на протяжении всего переходного периода постоянно сохранялся низкий уровень занятости, безработица достигла 20 %.

Перспективы пока остаются неопределенными. В 2010-2011 годах был отмечен незначительный рост ВВП, однако все еще сохраняются последствия финансового кризиса, и на момент подготовки доклада по некоторым странам субрегиона прогнозируется снижение или сохранение объемов ВВП в 2012 году на прежнем уровне. Вопрос, смогут ли страны субрегиона наверстать упущенное, тесно связан с задолженностью. В 2010 году соотношение между показателями ВВП и государственного долга составляло 38 % в Словении, 38,2 % в Литве, 38,5 % в Чешской Республике, 41 % в Словакии, 44,7 % в Латвии, 55 % в Польше, 66 % в Эстонии и 80,2 % в Венгрии.

Темпы роста экономики также тесно связаны с потоками прямых иностранных инвестиций (ПИИ), но не обязательно связаны с темпами процесса приватизации, как показывают результаты ранней приватизации в таких странах, как Венгрия, Латвия и Польша и Эстония. Согласно оценкам, в Словении государство пока еще держит в своих руках 40 % корпоративного капитала. В Литве местный капитал играет в городской экономике более важную роль, чем в других странах Балтии. В Чешской Республике большинство национальных отраслей промышленности были приватизированы с помощью приватизационных чеков, что означало продажу акций сотрудникам предприятий по умеренной стоимости. При этом ПИИ можно было направлять и на проекты, начинавшиеся с нуля, поэтому их динамика не связана с приватизацией.

Преимущества западного субрегиона в плане привлечения ПИИ были связаны также с наличием образованной, но все же дешевой рабочей силы, и быстрыми темпами преобразования экономической системы (законодательная основа, финансовые учреждения и т.д.). Однако в результате усиления притока ПИИ имели место и серьезные убытки, в частности, в связи с тем, что в некоторых отраслях, например, в пищевой промышленности, новые владельцы скупали отдельные производства исключительно ради того, чтобы их ликвидировать с целью устранения конкуренции. Такие меры способствовали росту безработицы в городских и сельских районах.

Кроме того, ППИ были еще более концентрированы, чем приток населения и ВВП. В подавляющем количестве ППИ оставались в столицах и их метрополитенских ареалах: примерно 85 % от национального притока – в **Риге**, 80 % – в **Таллинне**, 60 % – в **Братиславе**, **Будапеште** и **Вильнюсе**, 53 % – в **Праге**, 50 % – в **Варшаве** и 46 % – в **Любляне**.

С переходом на новую экономическую систему в странах субрегиона существенно изменилась структура экономики. Сократилась доля сельского хозяйства и выросла доля сектора услуг. Доля вторичного сектора (промышленность и строительство) сократилась, а его содержание изменилось (новые технологии вместо тяжелой промышленности). Промышленность потеряла больше рабочей силы, чем

процентной доли в ВВП, и поэтому стала более эффективной. Сельское хозяйство потеряло меньше рабочей силы, чем в доли в ВВП, и поэтому снизило эффективность.

Эти тенденции оказали серьезное влияние на урбанизированные территории. Сектор услуг в городах Восточной и Центральной Европы развивался более высокими темпами, чем где бы то ни было еще[14]. В столичных городах его доля достигла 73-79 %, тогда как доля промышленности сократилась до 20-21 %. При этом в наиболее развитых городах Европы доля сектора услуг составляет 80-90 %, и одна из задач переходного периода состоит в том, чтобы и далее расширять этот сектор за счет предоставления работы малоквалифицированным рабочим. Этого, скорее всего, можно добиться в крупных городах.

Временный спад (или структурная перестройка) в сельскохозяйственном секторе оказал существенное влияние на малые города в сельской местности, тогда как развал социалистической промышленности тяжело сказался на средних и крупных городах. В эпоху социализма одним из важнейших путей городского развития была «социалистическая индустриализация», как показано в разделе 1 настоящей главы, этот путь привел к значительной миграции населения из сельской местности в города. Искусственная поддержка урбанизации неожиданно привела к обратным результатам после переходного периода, когда больше всего пострадали тяжелая промышленность и малодоступные монофункциональные города. К ним относятся польские города, входящие в Силезскую конурбацию; **Мишкольц**, **Озд** и **Шальготарьян** в Венгрии; **Усти-над-Лабем** и **Мост** в Чешской Республике; **Михаловце** и **Шариш** в Словакии; **Марибор** в Словении и сотни малых городов во всем субрегионе.

С другой стороны, некоторые города со значительным урбанизированным ареалом сумели преодолеть спад в экономике за короткий период времени, если они обладали высокой доступностью, например, находились в западных частях своих стран, располагали квалифицированными и легко адаптирующимися трудовыми ресурсами, имели хорошо развитую промышленную инфраструктуру, качественное коммунальное обслуживание и/или такие особенности, как архитектурное наследие или порты с высокой пропускной способностью. В качестве примеров можно привести такие города, как **Вроцлав**, **Гливице**, **Домброва-Гурнича**, **Познань**, **Сосновец** и **Тыхы** в Польше; **Дьёр** и **Татабанья** в Венгрии; **Брно** и **Пльзень** в Чешской Республике; **Висагинас**, **Ионава**, **Кедайняй** и **Мажейкяй** в Литве, **Крань** и **Целе** в Словении.

После перехода на новую систему экономики в выигрыше оказались крупные города, поскольку они были лучше подготовлены к использованию новых экономических возможностей. Вместе с тем, некоторые эксперты считают, что это лишь временное явление, поскольку на начальном этапе более развитые городские центры находились в более выгодном положении (что временно увеличило межрегиональные диспропорции), но впоследствии должен начаться процесс выравнивания уровня развития регионов. Действительно, чем выше в европейской стране объем ВВП, тем ниже ее «двойной индекс»[15]. Сегодня наиболее высокие «двойные индексы» (отношение ВВП городов к ВВП сельской местности) имеют новые страны-члены ЕС[16]. Если по ЕС в составе 27 стран-членов этот индекс в среднем составляет 1,5, то в новых странах-членах он находится на уровне 2,5[17]. Устойчивое развитие сельских центров будет в значительной степени зависеть от развития устойчивых в финансовом отношении сельского хозяйства, туризма и мелкотоварного производства.

В Эстонии потери в рабочих местах в сельских районах можно компенсировать только в ограниченных пределах (30-40 %), и сегодня в стране продолжается активная миграция из сельских районов в города. В Латвии первоначальные диспропорции в экономике между городами начали понемногу исчезать, когда процесс экономического развития стал распространяться из городов на прилагающие к ним муниципалитеты и затем на более широкие территории. В Литве выравнивание территориальных диспропорций в экономике происходит, начиная с 2000 года, при этом продолжает расти относительное преимущество столицы страны **Вильнюса**.

В Польше возросла доля городов в общем объеме ВВП, но сократилась доля сельских районов и промежуточных зон экономического развития, каковыми являются районы, где доля городского населения составляет 50-80 %. В **Варшаве** достигнуты весьма высокие темпы роста экономики, и некоторым крупным городам, таким как **Вроцлав**, **Краков** и **Познань**, приходится теперь сокращать разрыв. Однако быстрое развитие этих городов происходит за счет малых субрегиональных центров, которые, благодаря наличию местной промышленности, показывали хорошие результаты в эпоху социализма, тогда как сегодня там наступил спад деловой активности. Поддерживать и развивать экономическое

ТАБЛИЦА 2.5 **ИЗМЕНЕНИЯ В СТРУКТУРЕ ВВП В ЗАПАДНОМ РЕГИОНЕ (В ПРОЦЕНТАХ ПО РАЗНЫМ ГОДАМ)**

	Структура ВВП после перехода на новую систему экономики			Структура ВВП в 2010 г.		
	Первичный сектор	Вторичный сектор	Сектор услуг	Первичный сектор	Вторичный сектор	Сектор услуг
СТРАНЫ БАЛТИИ						
Латвия	9,1 (1995)	30,3 (1995)	60,6(1995)	4,0	21,8	74,2
Литва	11,0 (1995)	31,5 (1995)	57,5 (1995)	3,4	28,0	68,6
Эстония	15,4 (1992)	42,5 (1992)	42,1(1992)	2,7	29,1	68,2
СТРАНЫ ВЫШЕГРАДСКОЙ ГРУППЫ						
Венгрия	12,0 (1990)	32,0(1990)	56,0(1990)	4,7 (2008)	30,2 (2008)	65,1(2008)
Польша	14,0 (1990)	36,0(1990)	50,0(1990)	3,4 (2010)	33,0	63,5
Словакия	8,0 (1990)	56,0(1990)	36,0(1990)	3,9 (2010)	34,5	61,6
Чешская Республика	8,0 (1990)	56,0(1990)	36,0(1990)	2,9 (2008)	38,7 (2008)	58,7(2008)
СЛОВЕНИЯ						
Словения	5,3 (1992)	39,9 (1992)	54,8(1992)	2,0	34,0	64,0

Источник: http://www.indexmundi.com; национальная статистика; Доклад о мировом развитии, 1992

ТЕКСТОВЫЙ БЛОК 2.2 **МЕРЫ ПО ОЖИВЛЕНИЮ ЭКОНОМИКИ В ЧЕШСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

Острава, Чешская Республика. **© Мино Суркала/Шаттерсток**

В результате экономического спада одним из самых депрессивных регионов Чешской Республики стал промышленный район Моравии и Силезии с центром в городе Острава в силу того, что здесь произошло резкое сокращение производства и занятости населения в тяжелой промышленности, оставшейся после эпохи социализма, а также очень плохого состояния окружающей среды (загрязнение земель).

Тем не менее, в последние годы в данном районе появились новые промышленные кластеры, созданные на базе традиционной сталелитейной и металлургической промышленности. Область Моравия и Силезия стала первым чешским регионом, где проводились исследования по созданию промышленных кластеров (2002) и где был создан первый в стране Моравско-Силезский промышленно-производственный кластер (2003). В конце 2008 года он был преобразован в национальный промышленно-производственный кластер.

В целом, создание кластера – это процесс концентрации в одной географической местности компаний и других организаций, осуществляющих сотрудничество в одном сегменте рынка, устанавливающих тесные связи и создающих производственные объединения в целях повышения общей конкурентоспособности.

В области Моравия и Силезия были предприняты активные меры по осуществлению структурной перестройки в целях привлечения прямых иностранных инвестиций и поддержки усилий по диверсификации местной экономики и развитию новых отраслей, а также в целях содействия кластерной активности. Появление новых, технически передовых предприятий автомобилестроения, информационно-телекоммуникационных технологий и других отраслей, связанных с девятью проектами по созданию кластеров, при поддержке местных органов власти и университетов внесло новую струю в развитие экономики в данном регионе. В результате создания высокоразвитой производственной базы, широкой системы образования и осуществления нескольких проектов в сфере научных исследований и разработок (важнейший из которых финансировался ЕС) сегодня данный регион занял в Чешской Республике ведущие позиции в реализации концепции кластеров для поддержки местного экономического развития. В течение четырех лет, предшествовавших мировому экономическому кризису, экономика в данном регионе развивалась наиболее высокими темпами в Чешской Республике[18].

положение могут только субрегиональные центры, расположенные на основных транспортных магистралях, такие как **Гливице**, **Катовице**, **Легница** и **Ополе**.

В Чешской Республике преобразования начались в середине 1990-х годов и происходили в двух противоположных направлениях. В то время как в столице страны Праге после 2000 года наметилось ускорение темпов роста ВВП, в других местах произошел спад экономической активности, достигший низшей точки в 2002-2003 годах, после чего рост экономики возобновился. Неблагоприятные последствия переходного периода были больше всего заметны в старых промышленных районах Моравии, Силезии и северо-западной части Богемии, хотя принятые в последнее время меры воздействия позволили улучшить положение (см. Текстовый блок 2.2).

В Словакии наиболее пострадавшие в результате экономического спада районы расположены в восточной, южной и центральной частях страны. На востоке только метрополитенский ареал Кошице, крупнейшего города в этом регионе, можно считать исключением с учетом того, что его экономическая деятельность держится на его индустриальном наследии.

В Венгрии проблемные районы находятся в наиболее отдаленных регионах в восточной и юго-западной частях страны, где потенциальными центрами роста можно считать только районные и окружные административные центры и где количество населения в малых городах сохраняется на одном уровне или сокращается. При этом увеличивается значение столицы и некоторых городов в западной части Венгрии.

В Словении географические особенности территории, разные возможности транспортной доступности и, как следствие, географически несбалансированный рост экономики, как и прежде, способствуют увеличению межрегиональных диспропорций и созданию слабых и более развитых районов.

Типология городов западного субрегиона

В докладе «Состояние городов Европы», опубликованном Европейской комиссией в 2007 году, была разработана новая система классификации городов с учетом размера города, структуры экономики и основных факторов конкурентоспособности, на основе данных программы городского аудиторского контроля ЕС[19]. Выделяются

Каунас, Литва, согласно классификации ЕС, относится к категории «центров городских преобразований». Его богатое наследие в промышленной области пополнилось в последнее время такими отраслями, как информационные технологии и электроника. **© Раймондас/Шаттерсток**

следующие типы городов, имеющие отношение к городам западного субрегиона:

i. *Международные узловые центры:* хорошо известные международные центры, осуществляющие деятельность на европейском и/или мировом уровне:
- Заново созданные столицы – лидеры переходного периода, моторы экономической активности в новых государствах-членах ЕС

ii. *Специализированные городские центры:* города, выполняющие (потенциально) важную международную роль в ряде направлений городской экономики, в том числе такие, как:
- Национальные узловые центры обслуживания, важные узлы национальных городских сетей, которые выполняют основные национальные функции и, иногда, некоторые столичные функции в рамках сектора (государственного) обслуживания;
- Центры преобразований с широким опытом развития промышленности в прошлом, успешно справляющиеся с вопросами управления, осуществления преобразований и развития новых направлений экономической деятельности;
- Морские ворота – крупные города с развитой портовой инфраструктурой, способные принимать мощные потоки товаров и пассажиров из разных стран;
- Современные индустриальные центры, располагающие базой для организации деятельности транснациональных и местных компаний, занимающихся экспортом продукции за рубеж, и обладающие высоким техническим инновационным потенциалом;
- Туристические центры, способные принимать значительные потоки туристов из своей страны и из-за рубежа, с развитым сектором туристического обслуживания

iii. *Региональные городские центры* – опора экономики в регионах Европы, включая:
- Бывшие промышленные города с мощной индустриальной базой (часто тяжелой промышленности), пришедшей по большей части в упадок или не действующей из-за спада экономической активности;
- Региональные торговые центры, выполняющие ведущую роль на региональном уровне в предоставлении частных, деловых и финансовых услуг, организации отдыха и приема гостей;
- Региональные центры обслуживания населения, выполняющие в регионах функции государственного управления, здравоохранения и образования.

Приведенная классификация строится на основе измеряемых количественных показателей, дополненных качественным анализом. Несмотря на отдельные слабые стороны (проблемы наличия и сопоставимости данных и отсутствие данных по метрополитенским ареалам), в докладе сделаны некоторые важные выводы.

Показаны различия, существующие между городами, требующими серьезных усилий по оживлению промышленности (деиндустриализированные города), и городами, уже достигшими некоторых важных структурных изменений (современные индустриальные центры, центры осуществления преобразований). Кроме того, в докладе проводятся различия между городами, которые выполняют международные функции (заново созданные столицы, туристические центры, города – морские ворота), и городами, которые имеют лишь ограниченное национальное значение (региональные торговые центры, национальные узловые центры обслуживания). Вместе с тем, в докладе не конкретизированы вопросы, касающиеся разного статуса столичных городов. Принимая во внимание, что заново созданные столицы входили в число городов Европы, развивавшихся в 2000-е годы наиболее высокими темпами, до сих пор не ясно, какие из них станут так называемыми «узловыми центрами знаний» (значимыми городами Европы с высоким инновационным потенциалом), и какие останутся «признанными столицами» (то есть нормально функционирующими столичными городами сугубо национального значения).

ПРИЛОЖЕНИЕ 2.6: **КЛАССИФИКАЦИЯ ГОРОДОВ В ДОКЛАДЕ О СОСТОЯНИИ ГОРОДОВ ЕВРОПЫ (2007)**[44]

	Наименование в Докладе о состоянии городов Европы – 2007	Конкретная категория в национальной документации (Национальные – в ряде случаев территориальные – планы развития)
Страны Балтии		
Латвия		
Рига	Заново созданная столица	Международный центр городского развития
Даугавпилс		Национальный и региональный центр городского развития
Лиепая	Региональный центр обслуживания	Национальный и региональный центр городского развития
Литва		
Вильнюс	Заново созданная столица	Крупный город международного значения
Каунас	Центр городских преобразований	Крупный город международного значения
Клайпеда		Город национального значения
Эстония		
Таллинн	Заново созданная столица	Урбанизированная территория (>40 000 жителей)
Тарту	Национальный узловой центр	Урбанизированная территория (>40 000 жителей)
Нарва		Урбанизированная территория (>40 000 жителей)
Страны Вышеградской группы		
Венгрия		
Будапешт	Заново созданная столица	Метрополитенский регион
Дебрецен		Полюс развития
Сегед		Полюс развития
Мишкольц	Бывший промышленный город	Полюс развития
Печ	Региональный торговый центр	Полюс развития
Дьёр		Полюс развития
Польша		
Варшава	Заново созданная столица	Национальная столица
Краков	Туристический центр	Региональная столица
Лодзь	Национальный узловой центр	Региональная столица
Познань	Современный индустриальный центр	Региональная столица
Вроцлав	Современный индустриальный центр	Региональная столица
Гданьск	Морские ворота	Региональная столица
Щецин	Современный индустриальный центр	Региональная столица
Быдгощ	Современный индустриальный центр	Региональная столица
Люблин	Региональный центр обслуживания	Региональная столица
Катовице	Бывший промышленный город	Региональная столица
Словакия		
Братислава	Заново созданная столица	Центр выдающейся значимости
Кошице	Бывший промышленный город	Полюс инновационного роста
Прешов		Полюс инновационного роста
Жилина		Полюс инновационного роста
Банска-Быстрица	Региональный торговый центр	Полюс инновационного роста
Нитра	Региональный торговый центр	Полюс инновационного роста
Чешская Республика		
Прага	Заново созданная столица	Крупный международный город низового уровня (главный полюс развития)
Брно	Национальный узловой центр	Крупный региональный город высшего уровня
Острава	Бывший промышленный город	Крупный региональный город низового уровня
Пльзень	Центр городских преобразований	Субрегиональный центр высшего уровня
Словения		
Любляна	Заново созданная столица	Города с четко выраженными признаками субурбанизации не включены в классификацию национальных планов. (Территории НПТС-3 являются предметом разработки политики развития).
Марибор	Центр городских преобразований	
Копер-Пиран-Изола		

Библиотека в стиле барокко в историко-архитектурном комплексе Клементинум, Прага. Чешская Республика занимает одно из первых мест в субрегионе по соотношению показателей НИОКР/ВВП, Карлов Университет Праги занимает 25-е место в числе 100 лучших университетов Европы

Человеческий капитал, культура и инновации

Согласно мировому индексу инноваций[20], в рейтинге 125 стран, где проводились обследования, страны западного субрегиона занимают следующие места: Эстония (23), Венгрия (25), Чешская Республика (27), Словения (30), Латвия (36), Словакия (37), Литва (40) и Польша (43). Однако данные рейтинга могут несколько измениться, если взглянуть на него с других позиций, например, если оценивать занимаемое страной место с учетом инноваций, связанных с расходами на научные исследования и разработки (НИОКР), хотя в ходе оценки учитывались и некоторые другие факторы.

Как показано в Таблице 2.7, верхние места в списке инноваций занимают страны, сумевшие значительно увеличить долю ВВП, расходуемую на НИОКР (Словения, Чешская Республика и Эстония), тогда как странам с постоянно низкой или сокращающейся долей НИОКР (Латвия, Польша и Словакия) не удалось осуществить значимую структурную перестройку экономики и создать новую систему, основанную на использовании знаний. Страны, добившиеся успехов, полагались не только на средства, выделенные на НИОКР государством, они мобилизовали и научно-исследовательские возможности частного сектора (в основном транснациональных компаний). Потенциал НИОКР в значительной степени сосредоточен в столичных городах, поскольку там расположены ведущие университеты и научно-исследовательские организации. Но даже и в этом случае университеты субрегиона не занимают высокие места в международных рейтингах: только пять из них входят в число 200 лучших университетов Европы, при этом лучший из этих пяти – Карлов университет в Праге – занимает в списке 25 место.

Анализ и оценка городов Европы проводились с точки зрения инновационного потенциала, и место в списке наиболее технически передовых городов определялось по нескольким параметрам[21]. Наиболее инновационными городами западного субрегиона в числе первых 100 городов Европы оказались **Прага** (17), **Будапешт** (37), **Гданьск** (74), **Варшава** (87), **Любляна** (92), **Таллинн** (92), **Братислава** (96), **Катовице** (97) и **Краков** (98).

В целом, страны западного субрегиона достигли достаточно высоких успехов в переводе их экономической системы на рыночные отношения, хотя в некоторых странах, занимавших в 1990-х годах ведущие позиции, например, в Венгрии, в 2010 году наметилось отставание. Страны Балтии и Словакия сразу после перехода на новую систему понесли серьезные потери, однако в течение относительно короткого периода времени им удалось достичь коренных структурных изменений. В других странах, например, в Словении и Чешской Республике, добиться успеха удалось только в последние десять лет. Однако стабильность экономической системы вновь находится под угрозой в связи с мировым финансовым кризисом и кризисом евро, в результате чего в странах с переходной экономикой обостряются проблемы структурной перестройки из-за сохранения высокого уровня безработицы (особенно в странах Балтии), немногие сектора дают высокую прибавочную стоимость, низок уровень инвестиций в НИОКР, остается на уровне выше среднего объем государственного долга (в Венгрии), растут межрегиональные диспропорции.

ТАБЛИЦА 2.7 **ДОЛЯ РАСХОДОВ НА НИОКР В ОБЩЕМ ОБЪЕМЕ ВВП (В ПРОЦЕНТАХ)**

	НИОКР/ВВП в переходный период	НИОКР/ВВП в настоящее время
Латвия	0,42(1996)	0,61 (2008)
Литва	0,43 (1995)	0,84 (2009)
Эстония	0,6 (1995)	1,29 (2008)
Венгрия	1,46 (1990)	0,97 (2007)
Польша	0,88 (1990)	0,56 (2007)
Словакия	1,63 (1990)	0,47 (2007)
Чешская Республика	0,95 (1995)	1,53 (2010)
Словения	1,34 (1998)	1,66 (2008)

Источник: Различные источники с разбивкой по странам

2.3
СОЦИАЛЬНЫЕ И ЖИЛИЩНЫЕ ВОПРОСЫ

Так взрослеет молодое поколение в бедном квартале в Катовице, Польша. **© Петр Малецкий/ Панош Пикчерс**

Главные преобразования в жилищном секторе

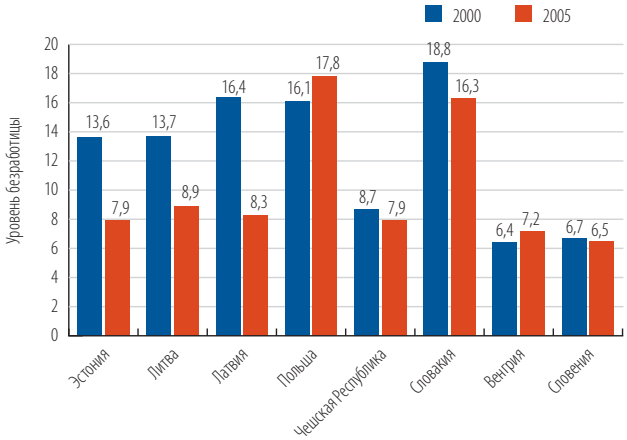
Социальное неравенство, изоляция и территориальная сегрегация

В странах субрегиона после осуществления преобразований в политике произошел глубокий спад в экономике, который, пусть и в масштабах только данного региона, с точки зрения ВВП оказался таким же серьезным, как и Великая депрессия. Он продолжался в течение 5-10 лет и привел к резкому падению уровня жизни. Оживление экономики началось лишь спустя несколько лет после начала века. Но вслед за этим начали давать о себе знать последствия финансового кризиса и кризиса евро, особенно повлиявшие на уровень жизни представителей новых средних классов, взявших ипотечные кредиты в период 2002-2008 гг.

Безработица – явление, не известное в эпоху социализма – стала одной из наиболее сложных социально-экономических проблем. В 2000 году уровень безработицы в странах Балтии, Польше и Словакии превысил 13 %. В 2005 году начало улучшаться положение в странах Балтии, однако высокий уровень безработицы сохранялся в Польше и Словакии, где соответственно стала процветать неформальная экономика. В период 1989-2005 гг. сократилась численность официально занятого населения, несмотря на планы досрочного выхода на пенсию, с помощью которых некоторые страны пытались прикрыть показатели резко возросшей безработицы.

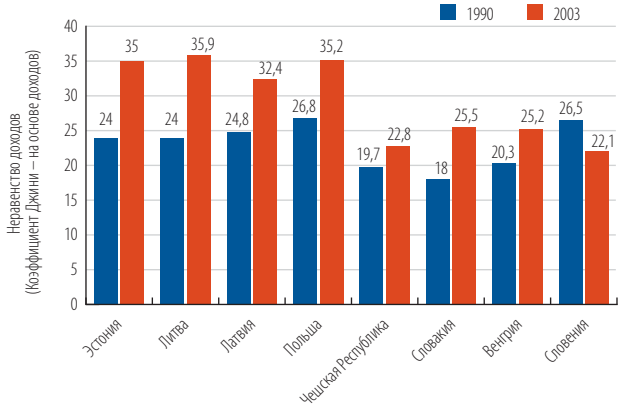
Соответственно, на протяжении 1990-х годов бедность была одной из основных социальных проблем. В условиях снижения среднего уровня доходов в начале 1990-х годов резко увеличилась разница в доходах, хотя со временем ситуация стабилизировалась. Например, в Венгрии соотношение показателей средних доходов в нижней и верхней части показателей данных о доходах увеличилось с 4,6 в 1987 году до 7,6 в 2004 году. В период 1990-2008 годов показатели (доходов) коэффициента Джини увеличились почти во всем субрегионе,

ДИАГРАММА 2.4 **УРОВЕНЬ БЕЗРАБОТИЦЫ (В ПРОЦЕНТАХ)**



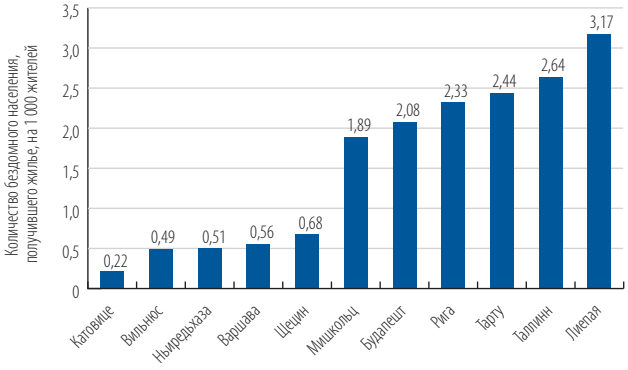
Источник: Евростат

ДИАГРАММА 2.5 **РАЗНИЦА В ДОХОДАХ (КОЭФФИЦИЕНТ ДЖИНИ)**



Источник: Leitner, S., Holzner, M., *Economic Inequality in Central, East and Southeast Europe*, Балканский центр мониторинга городов, Рабочий документ 074, 2008 (http://balkan-observatory.net/wp/2008%2002%20wiiw%20bo%20wp%20074.pdf)

ДИАГРАММА 2.6 **КОЛИЧЕСТВО НАСЕЛЕНИЯ, ПОЛУЧИВШЕГО ЖИЛЬЕ ДЛЯ БЕЗДОМНЫХ НА 1 000 ЖИТЕЛЕЙ, 2004 ГОД, ВЫБОРОЧНО ВЗЯТЫЕ ГОРОДА**



Источник: Программа городского аудиторского контроля ЕС

и в особенности в странах Балтии и Польше. Разница в уровне доходов сократилась только в Словении (см. Диаграмму 2.5).

Бедность и неравенство находятся под влиянием этнических факторов. Особого внимания требуют цыганские меньшинства с учетом угрозы нищеты и безработицы, и эта проблема особенно остро стоит в Венгрии, Словакии и Чешской Республике[22]. В странах Балтии проживает незначительное количество цыган (примерно 1 %) в сравнении с Чешской Республикой (около 2,5 %) и Венгрией (не менее 5 %), тогда как в Словакии эта цифра составляет 9-11 %. Бедность не является исключительно городской проблемой, но после того, как страны перешли на рыночную систему, масштабы бедности больше всего видны в крупных городах, где растет количество бездомных и нищих[23]. Концентрация цыган, чье положение за двадцать лет возрастания социальной изоляции значительно ухудшилось, происходит не только в городах (см. также Таблице 2.8).

Жилищные условия

Приватизация жилья в 1990-х годах резко изменила структуру владения недвижимостью и значительно ухудшила доступность социального жилья. Жильцы, проживавшие на момент приватизации в домах государственного жилого фонда, приватизировали 74-97 % таких квартир (см. Таблицу 2.9). В большинстве стран приватизация проходила в отсутствие четкой и эффективной нормативно-правовой базы в отношении содержания многосемейных домов, что привело к быстрому ухудшению состояния зданий в силу нерегулярного обслуживания домов и/или отсутствия профессионализма обслуживающих компаний.

По состоянию на 2006 год в некоторых странах – Латвии (11 %), Польше (12 %), Чешской Республике (10 %) – еще сохранялся относительно крупный государственный сектор арендного жилья по сравнению с другими странами, вступившими в ЕС, однако процесс приватизации продолжается.

Кооперативное жилье в субрегионе в принципе представляет собой промежуточную форму владения жильем между государственным арендным жильем и жильем в частной собственности. В эпоху социализма существовали незначительные различия между кооперативными квартирами и квартирами в государственных домах социального найма, так как вопросами строительства, распределения и финансирования занимались одни и те же организации под непосредственным контролем государства. Кооперативы играли важную роль в Чехословакии и Польше, где до 1990 года они составляли, соответственно, 17 и 24 % жилищного фонда. В эпоху постсоциализма кооперативный сектор прекратил существование или был преобразован в форму товариществ собственников жилья, что по существу означает владение жильем.

Вопрос о возвращении жилья прежним владельцам, то есть о возвращении экспроприированного имущества и основных фондов лицам, которые были вынуждены их продать, имел большое значение только в Чешской Республике и Эстонии, где бывшим владельцам было возвращено от 5 до 7 % общего жилищного фонда. Возвращение имущества прежним владельцам не привело к созданию существенно значимого отдельного рынка, тем не менее, этот вопрос оказал влияние на проведение операций в данном секторе, поскольку выявил нерешенную проблему имущественных прав. Кроме того, он вызвал социальную напряженность, потому что жильцы арендуемых квартир могли столкнуться с трудностями, если бы новые владельцы домов повысили плату за квартиры до рыночного уровня.

В целом, несмотря на резкое падение активности в строительстве нового жилья, жилищные условия за последние 20 лет улучшились в результате процесса эмиграции и низкой демографической нагрузки на жилищный фонд. При этом понадобилось 20 лет, чтобы приблизиться к уровню инвестирования в жилищное строительство в период, предшествовавший переходу к рыночной экономике. В 2009 году наименьшее количество квартир на 1 000 жителей было в Словакии и Польше (соответственно 326 и 345), что говорило о дефиците жилья. В других странах показатели были ближе к цифре 400 и выше.

В Таблице 2.11 показано, что вполне благоприятные жилищные условия существуют в Венгрии и Словении, где еще до 1989 года были созданы условия, приближающиеся к рыночным механизмам. В этих странах намного ниже процент квартир в многосемейных жилых домах и больше средняя общая площадь квартир.

В странах Балтии в среднем доля жилья, не имеющего ванны/душа, намного выше 30 %, равно как и доля квартир в многосемейных домах, и самый низкий в западном субрегионе средний размер полезной площади. Эти факты указывают на низкие жилищные нормы, доставшиеся в наследство от Советского Союза.

Жилищные условия домашних хозяйств, находящихся «на грани бедности» (ниже 60 % от среднего показателя дохода домохозяйств), намного хуже, чем условия домашних хозяйств,

ПРИЛОЖЕНИЕ 2.8 : **ОСНОВНЫЕ ДАННЫЕ О ЦЫГАНСКОМ НАСЕЛЕНИИ В БОЛГАРИИ, ЧЕШСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ, ВЕНГРИИ, РУМЫНИИ И СЛОВАКИИ**

	Болгария	Чешская Республика	Венгрия	Румыния	Словакия
Общее население	7,9 миллиона	10,3 миллиона	10,2 миллиона	21,7 миллиона	5,4 миллиона
Цыганское население (неофициальные данные)	700 000-800 000	250 000-300 000	550 000-600 000	1,8-2,5 миллиона	480 000-520 000
Примерная численность цыганского населения *	9-10 %	2-3 %	5-6 %	8-11 %	9-10 %
Рождаемость/ Смертность	Более многочисленные семьи и более низкая средняя продолжительность жизни, чем среди не цыганского населения, в Венгрии рождаемость снижается, но она все еще выше, чем среди не цыганского населения				
Доля цыган в городах/ сельских районах	50-60 % в городских поселениях, высокая концентрация сельского цыганского населения на северо-западе	В основном в городских поселениях, большинство цыган на северо-западе	В сельских поселениях 60 %, в городских поселениях 40 %, наиболее высокая концентрация на северо-востоке и на юго-западе	В сельских поселениях 60 %, в городских поселениях 40 %,, но даже в сельской местности многие цыгане живут на окраинах деревень	В сельских поселениях 40 %, в городских поселениях 60 %,, большинство цыган живут на востоке, очень мало в крупных городах
Образование	Высокий процент отсева, неграмотность свыше 8 %, во многих школах сегрегация, многие цыганские дети страдают умственной отсталостью/ имеют проблемы со здоровьем	Сегрегация во многих школах, многие цыганские дети обучаются в спецшколах	Сегрегация во многих школах, весьма низкий процент в сфере среднего образования, практически нет цыган в сфере высшего образования	Сегрегация в школах, высокий процент отсева, в начальных школах обучаются только 40 % процентов цыганских детей	Высокий процент цыган с незаконченным начальным образованием, хуже обстоят дела в районах, где существует сегрегация (до 40 %)
Рынок труда	Примерно 70 % безработных, в случае занятости работают главным образом в качестве разнорабочих	Примерно 60 % безработных (среди не цыганского населения – 9 %)	Высокий уровень безработицы	На рынке труда заняты примерно 23 % цыган соответствующей возрастной группы	Низкая степень доступности к рынку труда, высокая степень зависимости от социальной помощи при низком уровне замещения доходов
Санитарно-гигиенические условия	Низкие санитарно-гигиенические условия и низкая продолжительность жизни по сравнению со средними показателями среди основного населения ввиду крайней нищеты и антисанитарных жилищных условий, в целом низкая степень доступности медицинского обслуживания, отчасти в связи с тем, что лишь немногие цыгане пользуются услугами медицинского страхования				
Жилищные условия**	Низкий уровень сервиса, большинство цыган живет в условиях сегрегации в крупных городах в гетто или в соседних с гетто районах. Гетто в крупных городах находятся на окраинах, согласно некоторым данным, 70 % жилья, в котором проживают цыгане, является нелегальным.	Примерно 60-80 000 цыган живут в условиях сегрегации в отдельных районах, многие в муниципальных квартирах низкого качества, и имеют высокую задолженность по оплате жилья. Согласно данным центров информации по национальным меньшинствам, из числа 310 обследованных 54 % интегрированы в общество, 23 % частично изолированы и 23 % полностью изолированы (находятся в социальной изоляции, на периферии общества)	Плохие жилищные условия, существует примерно 1 600 ареалов проживания цыган в условиях сегрегации, в них насчитывается 300 000 человек, из которых 14 % социально изолированы и 66 % находятся на периферии общества; плюс 100 деревень типа гетто и 200 деревень, близких к условиям гетто	Один миллион человек в 2 000 гетто с плохой инфраструктурой и плохими жилищными условиями, положение с сегрегацией в отношении места проживания в гетто: 37 % находятся в социальной изоляции, 52 % на периферии общества, 57 % составляют моноэтническое население, 6 % живут за естественными и искусственными барьерами.	Выявлено 787 зон проживания цыган в условиях сегрегации с населением примерно 150 000 человек, из которых 21 % живут в пределах населенных пунктов, 43 % на окраинах, 36% социально изолированы, 30 % нелегального жилья расположено в районах, где существует сегрегация, 14 % живут в перенаселенных лачугах

Примечание: Данные по странам ориентировочные, получены из разных источников, сопоставительный анализ не проводился.

Источники: Опросы населения, данные переписи в Болгарии: ССНС, Доклад Всемирного банка 2001, Агентство ЕС по основным правам человека (АОП ЕС), Доклад «Раксен», десятилетние доклады; Чешская Республика: ССНС, АОП ЕС, Доклад «Раксен», десятилетние доклады, информационно-аналитические доклады Агентства социальной интеграции; Венгрия: *Доклад с оценкой интеграции цыганских поселений*, АОП ЕС, Доклад «Раксен»; Румыния: доклады ЕВРОМА по жилищным вопросам по странам, ССНС, АОП ЕС, Доклад «Раксен»; Словакия: АОП ЕС, Доклад «Раксен», десятилетние доклады, Доклад ПРООН 2007 г. по вопросам условий проживания цыганского населения.

Большинство данных ССНС приводятся главным образом на основе национальной статистики, например, данных переписи населения.

Более подробная информация приводится в региональном докладе ПРООН 2002.

* Средняя неофициальная численность цыганского населения по сравнению с общим населением (http://www.policy.hu/olmazu/StatisticnumberRoma.pdf)

** Данные по странам носят ориентировочный характер и получены из разных баз данных даже в самих странах, поэтому они несопоставимы

находящихся на уровне выше 60 процентов среднего показателя доходов («не на грани бедности»), как показано в Таблице 2.13.

Широко известны источники происхождения нынешних запретов на предоставление жилья цыганским меньшинствам, в том числе случаи принудительного поселения (переселения) цыган в годы после Второй мировой войны и события последнего времени, вызванные серьезными для цыган последствиями экономических преобразований, включая запреты на жилье по разным причинам в странах региона с переходной экономикой.

В Венгрии и Словакии дискриминация цыганских меньшинств в отношении места жительства возникла в результате оттока не цыганского населения из малых сел и городов и переселения в эти села и города цыган. До перехода к рыночной экономике в городах проживали 60 % цыган, сегодня же только 40 %. Кроме того, с началом переходного периода значительно увеличилось количество деревень, где цыгане составляют большинство проживающего населения. В Словакии цыганское население сосредоточено на юго-востоке страны, процесс социальной изоляции цыган продолжается в соседних крупных городах, например, в **Кошице**. В Румынии нищета и дискриминация цыганских меньшинств сопровождается отсутствием возможностей получения услуг, более половины цыганского населения проживает в небольших поселках в обстановке социальной дискриминации и недостаточного социального обслуживания. В Чешской Республике большинство цыган живут в городах, однако они в меньшей степени лишены возможностей обслуживания и шире общаются с остальным населением. В целом, общей проблемой для цыганских меньшинств во всех странах субрегиона являются плохие условия, в том числе проживание в полуразрушенных домах, отсутствие гарантий в отношении владения недвижимостью и отсутствие четких правовых норм, хотя данная проблема по-разному остро стоит в разных частях субрегиона.

В пост-переходный период произошло значительное снижение темпов миграции многих цыганских домохозяйств, которые как социальная группа наиболее подвержены негативным последствиям социально-экономических преобразований во всем субрегионе. Причиной отсутствия у цыган надлежащего жилья служит ряд связанных между собой факторов. Проведению современной политики в области социального жилья – даже если она осуществляется в комплексе с другими мерами – нередко мешают такие препятствия, как отсутствие политической воли, заинтересованности государственных учреждений, а также неэффективность или полное отсутствие финансовой поддержки со стороны центрального правительства. В число элементов, способствующих социальной изоляции, входят такие факторы, как доступность жилья по стоимости, пригодность, качество и соответствие жилья с точки зрения гарантий в отношении владения недвижимостью, доступ к основным услугам и другой инфраструктуре, доступность и расположение места работы, школы, учреждений медицинского обслуживания и

ТАБЛИЦА 2.9: **ПРИВАТИЗАЦИЯ ЖИЛЬЯ, 1990-2006 ГОДЫ (В ПРОЦЕНТАХ)**

	Государственное арендное жилье, процент от общего жилого фонда		Приватизировано с 1990 (оценочные показатели, в процентах)
	1990 год	По состоянию на 2006	
Латвия	59	11	78
Литва	61	2	96
Эстония	61	4*	93
Венгрия	23	3	87
Польша	32	12	62
Словакия	28	4	86
Чешская Республика	39	10	74
Словения	31	6*	90

Источник: Дол, К., Хаффнер, М. (редакторы), жилищная статистика в Европейском Союзе, Гаага: Министерство внутренних дел и по делам Королевства, 2010
* данные 2004 г.

ТАБЛИЦА 2. 10: **СТРУКТУРА ВЛАДЕНИЯ НЕДВИЖИМОСТЬЮ, 2006 ГОД (В ПРОЦЕНТАХ)**

	Общее количество квартир (*1 000)	Жилищные кооперативы	Государственное арендное жилье	Частное арендное жилье	Собственное жилье	Другое	Итого
Латвия	967	2	11		87		100
Литва	1 292		2	1	97		100
Эстония	624		4*	6*	84		100
Венгрия	4 134		3	3,3	93,7	0	100
Польша	12 683	28,6	12	13	46,4		100
Словакия	1 711	7	4	1	88		100
Чешская Республика	4 336	12,4	10,2	13	60,6	3,8	100
Словения	798		6*	2*	90	1	100

Источник: Дол, К., Хаффнер, М. (редакторы), жилищная статистика в Европейском Союзе, Гаага: Министерство внутренних дел и по делам Королевства, 2010
* данные 2004 г.

т.д. Основные факторы, способствующие социальной изоляции – это отмена мер регулирования на рынке жилья и отказ государства от выполнения прямых функций предоставления жилья. Такое положение усугубляется в связи с жилищной дискриминацией по причине территориальной сегрегации и других факторов риска.

Наличие и доступность жилья

В период после 1990-х годов в результате экономического спада резко сократилось жилищное строительство. В 1995 году объем жилищного строительства составлял примерно 15-35 % от уровня, предшествовавшего 1990-м годам, но после 2000 года темпы снова начали расти. Но даже в период подъема в жилищном строительстве в 2005-2008 годах не были достигнуты объемы строительства, предшествовавшие уровню 1990-х годов. При этом между странами имели место существенные различия: если в Венгрии и Словении отмечались меньшие колебания, то в странах Балтии, Чешской Республике и Словакии имели место серьезные перепады в объемах жилищного строительства в период 1990-2008 годов. Почти во всех странах после 2000 года произошел резкий скачок, но, начиная с 2008 года, объемы жилищного строительства снова сократились.

С началом переходного периода цены, связанные с жильем, выросли намного быстрее, чем доходы домохозяйств, что легло тяжелым бременем как на владельцев недвижимости, так и на сокращавшийся государственный сектор. Особенно высокими темпами росли тарифы на энергию и коммунальные услуги – частично вследствие либерализации цен и частично из-за монополизма компаний государственного сектора, преследовавших собственные интересы. Доля расходов на жилье и связанных с ним платежей выросла в бюджете домохозяйств в целом на 10-20 %, одновременно увеличилась также и разница в доходах. Соответственно, значительная часть семей столкнулась с проблемой задолженности по оплате расходов за воду, теплоснабжение, электричество и коммунальные услуги, а в государственном секторе – по арендной плате. Проблема приватизированных многосемейных домов оказалась еще более сложной, потому что бремя неоплаченных коммунальных платежей приходилось делить между всеми жильцами.

В связи с указанной выше проблемой возникла необходимость в создании системы дотаций на жилье. В большинстве стран субрегиона в целях оказания помощи семьям с низким доходом были приняты различные программы увеличения доходной части семейного бюджета (включая программы дотаций на жилье). Однако вследствие ограниченных ресурсов и недостатка организационных возможностей с помощью этих программ не удалось сократить увеличивавшийся разрыв между расходами на жилье и уровнем доходов, и число домашних хозяйств, столкнувшихся с проблемой платежей, продолжало расти.

Программы субсидирования жилья оказались неэффективными, потому что правительства стран установили слишком низкий потолок доходов, дающих право на получение

ТАБЛИЦА 2.11: **ЖИЛИЩНЫЕ УСЛОВИЯ, 2009 ГОД**

	Ванна/душ в квартире (процент в общем жилищном фонде)	Процент квартир в многосемейных домах общего жилищного фонда	Средняя полезная площадь (кв.м)	Пустующие обычные[24] жилые помещения (процент в общем жилищном фонде)	Квартир на 1 000 жителей, (2000)
Латвия	60,3	71,4	55,4	8,6	398
Литва	71,1	61,2	60,6	3,7	375
Эстония	67,1	70,3	59,4	8,0	454
Венгрия	91,3	33,6	77,0	5,6	399
Польша	86,9	63,1	69,5	5,3	307
Словакия	92,5	51,5	56,1	11,1	310
Чешская Республика	95,5	56,5	75,6	12,3	427
Словения	92,3	28,4	74,9	10.1	358

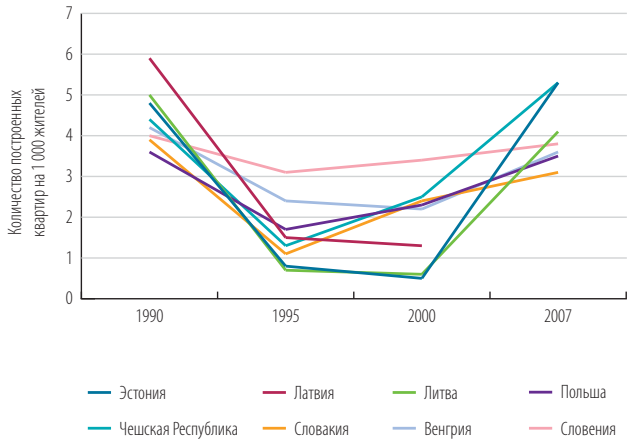
Источник: Жилищная статистика по Европейскому Союзу, 2010

ТАБЛИЦА 2. 12: **ЖИЛИЩНЫЕ УСЛОВИЯ И УРОВЕНЬ БЕДНОСТИ, 2007 ГОД**

	Перенаселенность квартиры (в процентах)		Нет ванны, душа и туалета		Протечка крыши		Темное жилое помещение	
	Не на грани бедности	На грани бедности	Не на грани бедности	На грани бедности	На грани бедности	Не на грани бедности	На грани бедности	Не на грани бедности
Латвия	59,0	55,8	11,6	40,4	21,7	39,5	9,7	14,4
Литва	48,9	53,6	13,3	37,4	23,0	38,6	11,2	15,1
Эстония	41,0	44,8	9,7	24,2	17,7	38,1	6,2	11,1
Венгрия	45,8	65,7	2,6	15,1	17,4	32,2	9,5	17,2
Польша	47,5	67,2	3,7	14,8	33,4	56,9	8,1	14,1
Словакия	41,3	55,5	0,8	6,0	5,5	11,2	3,2	7,9
Чешская Республика	27,8	50,4	0,3	3,1	14,1	30,0	3,7	10,5
Словения	38,4	47,2	0,3	3,4	15,8	30,5	9,0	14,9

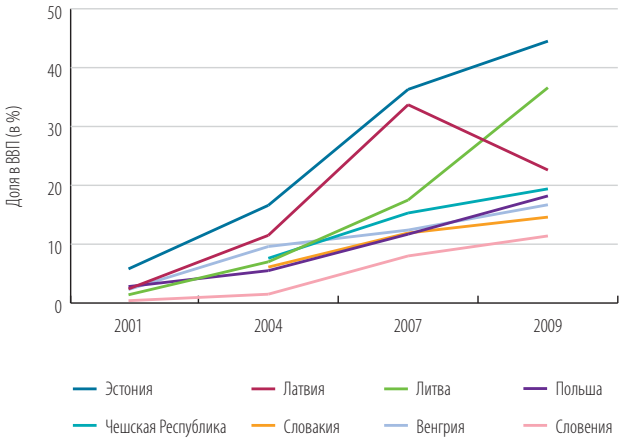
Источник: Статистические данные ЕС о доходах и жилищных условиях, 2007 (http://www.eui.eu/Research/Library/ResearchGuides/Economics/Statistics/DataPortal/EU-SILC.aspx)

ДИАГРАММА 2.7 **НОВОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО (ЧИСЛО НОВЫХ КВАРТИР НА 1 000 ЖИТЕЛЕЙ) 1990, 1995, 2000, 2007 ГОДЫ**



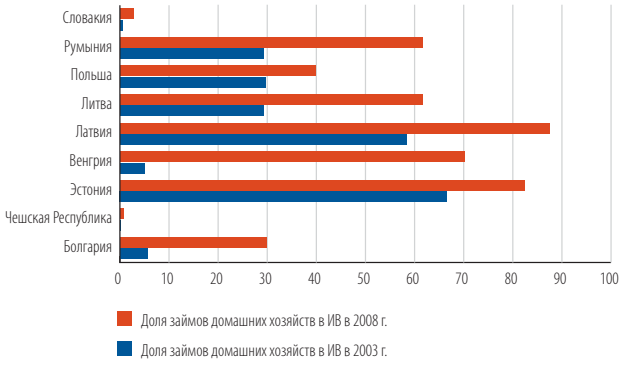
Источник: Статистические данные о жилищном строительстве в Европе, 2010

ДИАГРАММА 2.8 **РАЗВИТИЕ ЖИЛИЩНОГО КРЕДИТОВАНИЯ В ОБЩЕМ ОБЪЕМЕ ВВП (В ПРОЦЕНТАХ), 2001-2009 ГОДЫ**



Источник: Европейская федерация ипотечного кредитования; Евростат; национальные центральные банки; ЕВФ и МВФ; Hypo Bank (http://www.hypo.org/Content/Default.asp?PageID=414)

ДИАГРАММА 2.9 **ДОЛЯ ЗАЙМОВ В ИНОСТРАННОЙ ВАЛЮТЕ В ИПОТЕЧНОМ КРЕДИТОВАНИИ, 2003 И 2008 ГОДЫ**



Источник: Венгерский национальный банк

дотаций, и доходы многих семей не отвечали таким критериям. В итоге, чтобы обеспечить средства к существованию, многим домохозяйствам пришлось пользоваться другими средствами, в том числе обращаться за помощью в рамках иных программ, предусматривающих увеличение семейного дохода, таких, например, как субсидии по уходу за ребенком и доплата на лекарства, а также заниматься неформальной экономической деятельностью, или получать помощь от других членов семьи. Домохозяйства, которые были не в состоянии или не желавшие пользоваться такими возможностями, оставались в должниках, и долги росли. Одним из возможных решений, связанных с последствиями накопившихся долгов, была продажа имущества, переселение в более дешевое жилье и оплата долгов за счет оставшейся разницы, чтобы не допустить со стороны коммунальных служб возбуждения иска по отчуждению имущества. В странах переходного периода такой вариант «понижения социального статуса» оказался совершенно новым явлением. В конце 1990-х годов правительство Венгрии приняло в отношении домашних хозяйств с накопленной задолженностью программу консолидации долгов.

Финансирование жилищного строительства

В 1990 году существовавшая в эпоху социализма система государственного финансирования жилищного строительства была разрушена, и потребовалось 15 лет, чтобы разработать систему финансирования жилья за счет ипотечного кредитования. Частные банки начали выдавать кредиты на приобретение жилья после 2000 года, в результате чего быстрыми темпами и весьма существенно увеличилась доля ипотечных кредитов в общем объеме ВВП. Однако, в Эстонии, Латвии[25] и в меньшей степени в Литве развитие ипотечного финансирования находилось под влиянием спекулятивного спроса на жилье. В Венгрии, Польше, Словакии, Словении и Чешской Республике рынок развивался быстрыми темпами и при этом более сбалансировано.

В большинстве стран западного субрегиона широкое распространение получило ипотечное кредитование в иностранной валюте, например, в евро и швейцарских франках, поскольку процентные ставки на такие кредиты были ниже, чем на кредиты в национальной валюте. Начиная с 2000 года, задолженность домашних хозяйств росла весьма быстрыми темпами[26], однако сумма долга была намного ниже, чем средняя задолженность по странам Еврозоны (в среднем по странам Центральной и Восточной Европы сумма неоплаченных кредитов в общем объеме ВВП составляла 7 % по сравнению с 38 % в странах Еврозоны). Цены на жилье быстро выросли в результате развития рынков ипотечного кредитования, глобализации финансовой системы и кредитов в иностранной валюте, в частности в столицах, а также появления «финансовых пузырей» в некоторых странах. При этом с наступлением финансового кризиса 2008-2009 годов в результате изменения курсов иностранных валют появилась явная возможность потенциальных рисков, связанных с кредитами в иностранной валюте (см. Текстовый блок 2.3).

Жилищная политика

После 1990 года правительства стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) работали в условиях постоянной финансовой нагрузки, обусловленной социальными и экономическими издержками разрушенной социалистической экономики[27] . В связи с тем, что в национальной экономике произошел спад, в большинстве стран ЦВЕ государство прекратило заниматься вопросами жилищного сектора. Сектор жилья социального найма приносил убытки владельцам домов (городским властям и государственным компаниям) в силу того, что низкая квартплата не позволяла покрывать расходы на содержание и обслуживание домов. Между тем, сохранялись широкие права на владение недвижимостью, отсутствовала

ТЕКСТОВЫЙ БЛОК 2. 3 **ИПОТЕЧНЫЕ КРЕДИТЫ В ИНОСТРАННОЙ ВАЛЮТЕ**

Многоквартирные дома советского периода в Таллинне, Эстония. В Эстонии самый высокий процент жилищных кредитов в общем объеме ВВП. Источник: **Дмитрий Г./Открытые источники**

В 2000-х годах почти во всех странах с переходной экономикой значительно увеличилось процентное соотношение ипотечных кредитов в общем объеме ВВП, исключение составляли Болгария и Румыния, где рынок начал развиваться только в 2004 году. Развитие ипотечного кредитования находилось под влиянием роста цен в условиях спекулятивного спроса на жилье (особенно в Эстонии, Латвии и в меньшей степени в Литве), широких субсидий на приобретение жилья в частную собственность (в Венгрии до 2005 года) и низких процентных ставок на кредиты в иностранной валюте (в Венгрии после 2004 года). Быстрыми темпами развивались рынки в Польше, Словакии, Словении и Чешской Республике, однако баланс вскоре восстановился. В 2007 году в более развитых странах с переходной экономикой объем кредитов на жилищное строительство превысил 10 % ВВП (см. Таблицу ниже).

В странах Балтии, в Хорватии, Польше и Румынии большой популярностью пользовались займы в евро и швейцарских франках, поскольку на такие кредиты процентная ставка была ниже, чем на кредиты в национальной валюте. После 2000 года, по мере приватизации жилья быстрыми темами выросла задолженность домохозяйств, взявших кредиты в иностранной валюте. Расходы, связанные с изменением валютных курсов и риском увеличения процентных ставок, несли сами домохозяйства.

В дальнейшем, когда после сентября 2008 года разразился финансовый кризис, на рынках ипотечного кредитования произошли резкие изменения, что вызвало серьезные проблемы в странах с неустойчивой финансовой политикой и значительными займами и кредитами в иностранной валюте. Увеличились расходы по финансированию дефицита, и, в связи с ухудшением ситуации вокруг валютных курсов, выросли размеры выплаты по кредитам заемщиков, взявших ссуды в иностранной валюте. В этой ситуации появился риск неплатежей по кредитам в силу того, что вследствие финансового кризиса также увеличилась безработица и сократился объем ВВП.

Например, в Венгрии ослабление венгерского форинта послужило причиной резкого увеличения объема выплат по ипотеке на 30-40 % для заемщиков, взявших кредиты в иностранной валюте, что повышало вероятность задолженности. Кроме того, подавляющее большинство (85 %) ипотечных кредитов были выданы в период 2004-2008 годов под различные проценты, поэтому связанные с выплатами общие издержки увеличились как в связи с изменением курса валют, так и в связи с увеличением риска неплатежей по кредитам, который банки стали включать в сумму выплат.

В странах Балтии скандинавские банки (в основном шведские) предоставляли ипотечные займы в местной и иностранной валюте всем желающим без разбора, что привело к возникновению многочисленных проблем, когда лопнул «финансовый пузырь». В марте 2010 года индекс цен был на 40 % ниже максимального уровня в номинальном выражении и на 46 % – в реальном выражении.

Еще одним важным фактором увеличения неплатежей по кредитам был рост безработицы. В результате общего спада экономики, сопровождавшегося ростом безработицы и снижением доходов домохозяйств, постоянно повышалась вероятность задолженности, в 2012 году она достигла 10-12 %. Согласно данным Европейской комиссии, с 2007 по 2008 год количество случаев неплатежей по ипотечным кредитам увеличилось почти в два раза в Болгарии, где штрафные процентные ставки достигли 7,83%, и в более чем в три раза – в Латвии, достигнув уровня 15,95 % в 2009 году.

СООТНОШЕНИЕ КРЕДИТОВ НА ЖИЛЬЕ С ВВП

	Соотношение кредитов на жилье с ВВП (в процентах)	Размер ВВП на душу населения (в долларах США)
Эстония	32,7	17 364
Латвия	28,9	14 232
Литва	19,2	11 665
Хорватия	15,3	12 373
Венгрия	11,4	14 624
Польша	8,3	11 694
Украина	7,1	3 297
Болгария	7,0	5 946

Источник: Всемирный банк, *Lietuva: Vartotojų teisių apsaugos ir finansinio raštingumo diagnostinė apžvalga, II dalis, Gerosios praktikos palyginimas*, 2009 (http://siteresources.worldbank.org/INTECAREGTOPPRVSECDEV/Resources/Lithuania_CP_Vol2_Lt.pdf)

ТЕКСТОВЫЙ БЛОК 2.4 **СТРОИТЕЛЬСТВО АРЕНДНОГО ЖИЛЬЯ В ВЕНГРИИ, 2000-2004 ГОДЫ**

В соответствии с жилищной политикой, проводившейся в Венгрии с 2000 года, предусматривалось выполнение программы предоставления субсидий местным органам власти, занимавшимся жилищным строительством, в пяти сферах: сектор арендного жилья, капитальный ремонт жилых домов в целях энергосбережения, модернизация, освоение земельных участков и реконструкция жилых зданий, принадлежащих церкви. Наиболее важным элементом программы стал сектор государственного арендного жилья. Местные органы власти имели право на получение субсидии, в рамках с которой до 75 % капиталовложений предназначались на жилье социального найма, арендное жилье с оплатой по себестоимости (см. ниже), жилье для молодых семей и дома для престарелых. В 2000-2004 годах в этой программе приняли участие несколько сотен муниципалитетов. Общая сумма капиталовложений составила 60 миллиардов форинтов (от 186 до 336 миллионов долларов США, в зависимости от обменного курса в соответствующие годы), в целом было построено около 12 800 квартир (8 900 квартир арендного жилья и 3 900 специально обустроенных квартир в домах для престарелых, а также – с привлечением дополнительных средств – жилых помещений и квартир временного проживания для молодых семей).

Вариант арендного жилья с оплатой по себестоимости был предложен с целью обеспечения гарантии долгосрочного возмещения затрат на строительство, при этом уровень оплаты арендного жилья был выше уровня оплаты жилья социального найма и ниже уровня рыночной арендной платы. Согласно положению, минимальная годовая арендная плата составляла 2 % от стоимости строительства. Подход к оплате по себестоимости на долгосрочной основе не гарантировал возмещения затрат на строительство, считалось, что в первые годы проживания фактические расходы на содержание и обслуживание квартир были ниже арендной платы. Оплата по себестоимости составляла около 40-60 % рыночной арендной платы.

Значительный интерес, проявленный к программе в секторе арендного жилья, служит показателем готовности местных властей решать проблему жилья. Перед началом выполнения программы Комитет по жилищной политике венгерского правительства выражал озабоченность по поводу того, что местные власти не смогут принять в ней участие, учитывая, что большинство из них не смогут позволить себе выделить 25 % процентов на софинансирование программы в качестве необходимого взноса, ведь это превышало их бюджетные возможности. В действительности было выделено только 45 % объема средств, запрошенных местными органами власти. Программа имела отдельные слабые стороны, и одна из проблем заключалась в том, что средние расходы считались завышенными, даже несмотря на то, что одним из наиболее важных критериев отбора при предоставлении субсидий была средняя стоимость за один квадратный метр. Не предусматривались критерии регулирования при установлении новых сроков аренды, право регулирования сроков предоставлялось местным властям по собственному усмотрению. Оплата аренды по себестоимости считалась слишком завышенной для малообеспеченного населения и недостаточной для долгосрочного возмещения затрат на строительство. Кроме того, в период осуществления этой программы продолжался процесс приватизации, в ходе которого местные органы власти приватизировали 25 000 квартир и построили, приобрели или модернизировали только 8 900 квартир арендного жилья. В 2004 году в связи с финансовыми трудностями правительство прекратило выполнение программы в секторе социального жилья, приводя в качестве аргумента высокую стоимость квартир.

Источник: Hegedüs, J., *Social housing in Hungary: Ideas and plans without political will*, in: Hegedüs, J., Lux, M., Teller, N.: Social Housing in Post-Socialist Countries, New York, 2012

открытость в отношении принципов распределения жилья, и начинали возникать проблемы задолженности по квартплате. Масштабы сектора жилья социального найма, как правило, были ограничены и, что имеет еще большее значение, низкой была степень социальной и финансовой устойчивости этого сектора. Такое положение привело к сокращению субсидирования нового государственного и частного строительства, приватизации промышленности строительных материалов, либерализации цен на обслуживание жилья, приватизации государственного жилищного фонда и банковского сектора и т.д. Негативные последствия этих процессов (в том числе, рост социального и межрегионального неравенства, снижение уровня жизни и доступности жилья) вызвали необходимость в проведении новой жилищной политики[28].

Как следствие неудовлетворительного состояния жилищного фонда в секторе жилья социального найма и серьезных проблем в отношении доступности жилья все более активную роль в решении жилищной проблемы в субрегионе стали играть различные формы взаимопомощи членов семей разных поколений, например, переводы семейных накоплений и передача имущества в наследство. Это единственное объяснение того, как могут существовать рынки жилья при высоких показателях соотношения между ценами и доходами и низких показателях доступности жилья. Согласно социологическим обследованиям, денежные переводы между членами семей разных поколений сыграли важную роль в обеспечении финансирования жилья, и лучше всего это видно на примере Венгрии, где 50 % домохозяйств, сменивших в последнее время место жительства, получили финансовую помощь от членов своих семей.

В целях компенсации постоянно растущей разницы между доходами и стоимостью жилья большинство стран начали проводить политику по обеспечению гарантии помощи социально уязвимым семьям при оплате расходов, связанных с содержанием жилья, за счет осуществления различных программ увеличения доходов (включая жилищные субсидии). Однако такие программы оказались далеко не эффективными: размер субсидий были намного ниже, чем требуется, и они не всегда распределялись правильно, отчасти в силу того, что государство неспособно учесть при определении величины доходов показатели неформальной экономики.

После того, как во второй половине 1990-х годов экономика стабилизировалась, предстояло разработать новые рыночные механизмы финансирования жилья, чтобы сделать жилье доступным для средних слоев населения. Страны субрегиона выбрали различные организационные решения, в том числе были созданы специализированные ипотечные банки, коммерческие банки, частные жилищные фонды, выполняющие государственные заказы, сберегательные банки на договорной основе – все они занимались вопросами субсидий различного уровня. Во второй половине 2000-х годов быстрыми темпами стали расти рынки ипотечного кредитования, что способствовало неизбежному повышению угрозы появления «финансовых пузырей» в жилищной сфере и значительной доли кредитов в иностранной валюте в национальном портфеле ипотечных кредитов.

Субрегион нуждался в новой жилищной политике и укреплении сектора социального жилья, в частности в расширении жилищного фонда арендного социального жилья и разработке программ жилищного строительства для малообеспеченного населения, а также в осуществлении капитального ремонта и модернизации существующего жилищного фонда. В странах субрегиона отдельные направления новой жилищной политики осуществлялись разными темпами и разными путями. Общей тенденцией было создание рынков ипотечного кредитования при поддержке частного сектора (строительных компаний, застройщиков и банков), а социальные программы (система социальной защиты и повышение доступности жилья), как правило, действовали как механизмы смягчения временных негативных последствий.

Экономический кризис 2008 года застал регион в переходном состоянии и по-разному проявился в разных странах. В некоторых странах с переходной экономикой финансовые «мыльные пузыри» достигли необычайных размеров (как, например, в странах Балтии), но в отдельных случаях он ограничился столицами (например, **Бухарест**) и курортными

ТЕКСТОВЫЙ БЛОК 2.5 **ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОГО ЖИЛИЩНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА В ЧЕШСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

Дома жилищного кооператива «Ротавска» в Праге. **© Сью**. Лицензия корпорации «Креэйтив Коммонс». Версия 3.0 Непортированная лицензия

Начиная с 1995 года, правительство оказывало поддержку в строительстве новых домов государственного арендного жилищного фонда за счет выделения субсидий на сумму, эквивалентную 16 000 евро (20 841 доллар США по текущему обменному курсу) на строительство квартиры (в конце 1990-х годов эта сумма была эквивалентна примерно трети стоимости квартиры).

Значительную часть нового жилья, появившегося в 1995-2002 годах, составили дома, построенные с привлечением субсидий. В целом за этот период при поддержке государства было построено около 70 000 квартир. При этом данная программа не была рассчитана на малообеспеченные семьи.

Программа давала возможность формировать жилищные кооперативы с участием местных органов власти и членов кооперативов (будущих «владельцев жилья»). Со стороны членов кооперативов раздавались требования о получении права собственности раньше, чем это допускалось по программе (то есть спустя 20 лет после завершения строительства дома).

Начиная с 2003 года, кооперативная форма жилищного строительства ликвидирована, введены «потолки» затрат и доходов и увеличен объем субсидий. Однако объем нового строительства с привлечением субсидий резко сократился. В соответствии с новой жилищной программой, принятой в 2009 году, распределением субсидий занимается Государственный фонд жилищного строительства, и субсидии предназначаются на строительство квартир социального арендного жилья для всех инвесторов. Строительство осуществляется при поддержке субсидией не более чем 25 000 евро на одну квартиру. Кроме того, инвестор может получить пособие в размере 2 000 евро, если квартира доступна для лиц с ограниченными возможностями или ее можно легко переоборудовать в такую квартиру. Социальное жилье сохраняет статус жилья социального найма в течение десяти лет, применяется также принцип оплаты по себестоимости строительства и существуют пределы по показателям доходов, дающим право на приобретение квартиры в рамках такой программы.

Однако на сегодняшний день по этой программе построено очень мало социального жилья. В силу того, что сумма субсидии сравнительно невелика (относительно нижнего предела квартплаты), частные инвесторы и даже НПО не проявляют к ней интереса.

Источник: Lux, M., *Locked between municipal and social housing: Czech Republic*, in Hegedüs, J., Lux, M., Teller, N., *Social Housing in Post-Socialist Countries*, New York, 2012

местностями (морские побережья Хорватии и Болгарии). Незащищенными оказались некоторые страны региона, например, Венгрия, Румыния и Эстония, где население получило крупные суммы займов в иностранной валюте, и где возник значительный дефицит государственного бюджета. Экономические трудности, вызванные кризисом, оказали существенное влияние на рынки жилья, как в связи с доступностью электроэнергии, коммунальных услуг и квартплаты, так и в связи с платежами по ипотечным кредитам. Будущая модель жилищного сектора в субрегионе будет определяться антикризисными мерами в области жилищной и социальной политики.

Сегодня проводится политика в направлении создания правового режима в области жилья и материального благосостояния, при котором сокращается роль государства в обеспечении и организации управления государственным жильем. Социальные учреждения не располагают ни потенциалом, ни ресурсами, чтобы обеспечить эффективную социальную защиту в условиях широкой безработицы и расширения неформальной экономики. Социальные учреждения оказывают сегодня помощь только наиболее нуждающимся семьям. В этой ситуации жилищный сектор способствует усилению социального неравенства как в результате действия существующих организационных механизмов, страдающих из-за недостатков нормативно-правовой базы, так и рыночных процессов, связанных с дискриминационными методами работы агентов рынка жилой недвижимости.

ТЕКСТОВЫЙ БЛОК 2.6 **ПРОГРАММА СТРОИТЕЛЬСТВА СОЦИАЛЬНОГО ЖИЛЬЯ В СЛОВАКИИ**

Aubert, A., Az urbanizáció Kelet-Közép Európában [Urbanisation in East-Central Europe], Неопубликованная презентация. Братислава, Словацкая Республика. **© Лиза С./Шаттерсток**

Правительство Словакии предоставляло субсидии на строительство жилья социального найма и в 2001-2010 годах израсходовало в общей сложности 377,9 миллиона евро в виде субсидий на строительство более 33 000 новых квартир по программе строительства социального жилья в Словакии. Получатели субсидий должны были гарантировать, что квартирами будут пользоваться только жильцы, имеющие на это право, и 10 % квартир будут выделены домохозяйствам, имеющим члена семьи с ограниченными возможностями (если с заявкой на квартиру не обращались лица, имевшие такое право, квартиры предоставлялись другим желающим, но только на условиях однолетней аренды). Социальное жилье, построенное с привлечением субсидий, должно использоваться как жилье социального найма не менее 30 лет, в течение этого времени квартиры запрещается продавать проживающим в них жильцам или другим лицам. Городские власти заключают с жильцами договоры аренды сроком на три года, или на десять лет в случае, если речь идет о лицах с ограниченными способностями, и договор можно постоянно продлевать.

Правительство поддерживает строительство жилья двух категорий. Одна категория – квартиры, построенные по «общему стандарту», в которых общая площадь помещений достигает 60 кв. м и размер субсидии составляет 20-30 % себестоимости строительства. В отношении другой категории жилья помощь предоставляется в большем объеме, субсидии составляют 70-75 % расходов на строительство квартир «пониженного стандарта» площадью до 55 кв. м с меньшими удобствами и заниженными нормами по сравнению с теми, что предусмотрены в других жилых домах. Такие заниженные стандарты, возможно, не соответствуют условиям «адекватного жилья» согласно определению Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП), поскольку в соответствии с этим определением требуется наличие условий, необходимых для обеспечения здоровья, безопасности, удобства и питания, а также условий проживания в квартире, обеспечивающих жильцам достаточное жизненное пространство и защиту от холода, сырости, жары, дождя, ветра и других факторов, создающих опасность для здоровья (Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам, 1991). Минимальные требования, предусмотренные правительством для бытовых удобств в квартирах пониженного стандарта, возможно, не соответствуют указанным требованиям.

Источник: Hojsík, M., *On the way to the stable social housing concept: Slovakia*, in Hegedüs, J., Lux, M., Teller, N., *Social Housing in Post-Socialist Countries*, New York, 2012

2.4 ПРОБЛЕМЫ ГОРОДСКОЙ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Очистные сооружения в Праге, Чешская Республика. В Чешской Республике системы водоснабжения и очистки сточных вод в значительной степени приватизированы. **© Шалабала/Шаттерсток**

Перемены в секторе

Основные последствия децентрализации: водоснабжение, санитария и отходы

Государства Балтии, страны Вышеградской группы и Словения приступили к децентрализации в секторе водоснабжения в 1990-х годах. Децентрализация оказалась оправданной в связи с тем, что во всем западном субрегионе существовали схожие проблемы: низкий уровень затрат на обеспечение требуемого водного режима, трудности с финансированием капиталовложений, проблемы технического обслуживания и замены оборудования, необходимость в повышении эффективности производства и стремительный рост стоимости в системе водоснабжения и очистки сточных вод. Основные особенности успешного осуществления реформ в секторе водоснабжения были связаны с такими вопросами, как самоуправление и отчетность предприятий сферы водного хозяйства; меры по стимулированию реформ; постепенное повышение стандартов деятельности и установление тарифов с учетом возмещения затрат.

Во всех странах субрегиона основные фонды (материальная инфраструктура) находятся в руках местных органов власти, между тем, ответственное за сектор министерство (как правило, министерство охраны окружающей среды) не осуществляет прямого контроля за деятельностью органов самоуправления. Функции регулирования, как правило, входят в круг обязанностей местных органов власти в рамках регулирования экономической деятельности (вопросы ценообразования, повышение эффективности и интересы потребителей), тогда как вопросы технического регулирования (мониторинг и обеспечение соблюдения договорных обязательств, уровень обслуживания и определение целевых показателей) входят в обязанности центрального правительства.

В Литве и Словакии существуют центральные органы государственного регулирования цен. В Чешской Республике тарифы устанавливают местные органы власти под контролем министерства финансов. В Польше действует общая для всей страны система расчета тарифов. В других странах вопросами регулирования тарифов полностью занимаются местные органы власти. Вопросами финансирования капиталовложений, как правило, занимаются совместно центральное правительство и органы местного самоуправления, при этом основными источниками являются государственные субсидии, ресурсы местных органов власти, национальные займы с привлечением субсидий, финансовая поддержка ЕС и частные фонды.

В результате осуществления политики децентрализации и приватизации появились различные механизмы предоставления услуг. В Чешской Республике насчитывается 100 обслуживающих компаний (51 международных и 49 национальных), в числе которых 85 % составляют частные коммунальные предприятия и 15 % – муниципальные компании или соответствующие управления муниципалитетов. Международные компании присутствуют только в крупных городах, в малых населенных

ТАБЛИЦА 2.13: **ВОДОСНАБЖЕНИЕ И КАНАЛИЗАЦИЯ В ВОСТОЧНОЙ И ЦЕНТРАЛЬНОЙ ЕВРОПЕ (РАЗНЫЕ ГОДЫ)**

	Протяженность водопроводной сети (в км)	Подача воды (в миллионах куб. м)	Квартиры с водопроводом (в процентах)	Протяженность сети канализации (в км)	Сбор сточных вод (в миллионах куб. м)	Квартиры, оборудованные канализацией (в процентах)
СТРАНЫ БАЛТИИ						
Латвия	..	..	..	..	..	..
Литва	..	..	..	..	..	..
Эстония (2004)	3 100	40,7	77,0	3 280	..	77,0
СТРАНЫ ВЫШЕГРАДСКОЙ ГРУППЫ						
Венгрия (2008)	62 000	530	92,6	32 000	510	61,0
Польша	..	..	..	..	..	..
Словакия (2006)	26 637	217	86,3	8 016	205	57,5
Чешская Республика (2008)	73 448	667	92,7	40 902	508	81,1
СЛОВЕНИЯ						
Словения (2008)	..	88,6	92,9	..	156	53,0

Источник: Национальные статистические ежегодники (разные годы)

пунктах работают местные компании. В Эстонии насчитывается свыше 200 предприятий. Одно крупное предприятие в системе водоснабжения приватизировано (в **Таллинне**), остальные предприятия являются наследием прежних подразделений в системе городского управления или производственными объединениями, предоставляющими услуги в системе водоснабжения.

В Венгрии и Польше система водоснабжения разделена на части, в этой сфере деятельности заняты сотни предприятий, созданных в виде различных организационных структур (в основном это бюджетные организации, компании и частные предприятия). В Словакии приватизация пока еще редкое явление, и вопросами водоснабжения занимается несколько муниципальных предприятий. В Литве система децентрализована, в стране создана Национальная комиссия по контролю за ценами и энергетикой, которая продвигает идею создания пяти коммунальных предприятий в системе водоснабжения, чтобы не создавать по одному предприятию на каждый муниципалитет. В целом, в западном субрегионе, за исключением Чешской Республики и в определенной степени Венгрии, предоставлением услуг в системе водного хозяйства и канализации занимаются государственные компании при участии частного сектора.

В Венгрии, Литве, Чешской Республике и Эстонии, в результате децентрализации значительное число местных органов власти в малых городах стали сами отвечать за организацию водоснабжения и очистку сточных вод. Соответственно, они имеют право принимать решения и несут за такие решения ответственность как в отношении формы предоставления услуг, так и участия частного сектора. Однако большинство компаний слишком слабы для привлечения зарубежных частных инвесторов. Поэтому децентрализация привела к замедлению процесса привлечения частного сектора. Выходом могла бы стать интеграция путем укрупнения в обязательном порядке или развития сотрудничества на добровольной основе с помощью мер правового и финансового стимулирования, однако в субрегионе нет положительных примеров таких решений.

Приватизация[29]

В начале переходного периода все страны Вышеградской группы находились на одинаковых исходных позициях. Однако, несмотря на такое сходство, процесс приватизации завершился тем, что доля участия частного сектора в разных странах оказалась различной, при этом бесспорным лидером стала Чешская Республика, за ней следовали Венгрия и Словакия. В Польше степень участия частного сектора относительно невысока, если учитывать размер и численность населения страны (четыре случая полной приватизации, одна концессия, две аренды и один договор на управление). Причина сложившейся ситуации кроется в правовых и финансовых ограничениях, а также в нежелании местных органов власти устанавливать партнерские отношения с частным сектором (зачастую органы самоуправления опасаются, что в результате приватизации сократятся возможности осуществления контроля за деятельностью частных обслуживающих компаний). В Венгрии заново пришлось проводить переговоры по ряду контрактов относительно участия частного сектора в связи с возникшими проблемами в отношении платы за организацию управления, механизмов инвестиционного финансирования и определения размера тарифов. Во всех странах субрегиона противники участия зарубежных компаний считают, что эти компании занимаются эксплуатацией, а не управлением, которое в полной мере отвечает интересам страны.

В субрегионе по сравнению с предыдущим десятилетием увеличилось общее число жителей, пользующихся водопроводной водой в системе коммунального водоснабжения. Однако на районном уровне водоснабжение в системе коммунального хозяйства не одинаково. Наибольшее количество населения, пользующегося данной услугой (почти 100 % во всех странах), проживает в крупных урбанизированных районах. Сельские районы отстают, в особенности в Латвии, Польше и Словакии (см. Таблицу 2.13).

Несмотря на общую тенденцию повышения в Европе в 1990-х годах реальных цен на воду для коммунально-бытового потребления, в разных странах и внутри стран существуют различные тарифы. На уровень тарифов влияет ряд факторов, в том числе политические решения в отношении полного или частичного возмещения издержек производства, расходов на очистку и подачу воды, очистку сточных вод и покрытие ущерба, нанесенного окружающей среде. С учетом цен на воду в западном субрегионе до 1990 года выделялись значительные субсидии, при этом в результате существенного повышения тарифов в переходный период потребление воды намного сократилось. Например, в Венгрии в результате отмены субсидий цена на воду выросла в 15 раз и на 50 % сократилось потребление воды. Данный факт показывает, как тарифная политика может в конечном итоге влиять на ситуацию в окружающей среде.

Вопросы ценообразования, как правило, входят в обязанности местных органов власти, однако в Польше и Словакии расчет цен производится в централизованном порядке. В Чешской

ТЕКСТОВЫЙ БЛОК 2.7 **ИНДЕКС ЭКОЛОГИЧЕСКИ ЧИСТЫХ ГОРОДОВ ЕВРОПЫ**

Индекс экологически чистых городов Европы позволяет производить измерения показателей и определять уровень состояния окружающей среды в 30 ведущих городах континента. При этом учитывается несколько показателей и секторов окружающей среды, включая потребление воды и утилизацию отходов. В число показателей водоснабжения входят потребление воды, общие потери воды и обработка сточных вод, а также меры в отношении рационального потребления и очистки воды, объемы образующихся в городах отходов, меры по переработке и уничтожению отходов и политику экологически чистого землепользования.

Показатели ежегодного потребления воды на душу населения и доли перерабатываемых отходов практически не связаны с ВВП; они служат скорее отражением методов управления городским хозяйством и степени соблюдения национального законодательства. Вместе с тем, существует тесная связь между размерами городов и индексом экологически чистых городов: малые города в Центральной и Восточной Европе и других странах ЕС имеют более высокие показатели, чем крупные города. В большинстве случаев имеются серьезные расхождения данных по объемам образующихся и перерабатываемых отходов. Однако и в этом случае индекс, возможно, служит отражением национальной и/или городской стратегии, а не уровня благосостояния. В Варшаве, Праге и Таллинне весьма высокие показатели переработки отходов, тогда как Будапешт, Вильнюс и Любляна имеют низкий индекс по переработке и повторному использованию отходов.

Считается, что ЕС проводит эффективную политику в сфере водоснабжения и рационального потребления водных ресурсов. Тем не менее, несмотря на крупные капиталовложения в последние 10-16 лет, новые страны-члены ЕС по-прежнему нуждаются в дополнительном инвестировании в развитие систем водоснабжения и канализации, особенно в сельской местности. При этом можно слышать заявления, что существующие в ЕС стандарты качества являются неоправданно высокими и способствуют обострению проблем доступности соответствующих услуг.

Заглубленные подземные мусорные контейнеры для сбора на переработку бумаги, пластиковой и стеклянной тары в Праге, Чешская Республика. **© Людек Ковар.** Лицензия корпорации «Креэйтив Коммонс». Версия 3.0 Непортированная, 2.5 Типовая, 2.5 Типовая и 1.0 Типовая лицензия.

Источник: Economist Intelligence Unit, Siemens, *European Green City Index research project*, 2009 (http://www.siemens.com/entry/cc/en/greencityindex.htm)

Республике и Венгрии законом определяются лишь составные элементы затрат, которые учитываются при установлении тарифов, тогда как в Словакии максимальный уровень цен определяет регулирующий орган.

Уровень возмещения производственных затрат зависит от технических факторов и решения городского руководства. Тарифы на воду в субрегионе покрывают, как правило, расходы на эксплуатацию и некоторые наценки на амортизацию и прибыль, но только в редких случаях они покрывают расходы на техническое обслуживание и развитие производства. Типичным в субрегионе является перекрестное субсидирование как бытовых, так и не бытовых потребителей, а также межотраслевое субсидирование, как, например, в Эстонии.

Городское движение

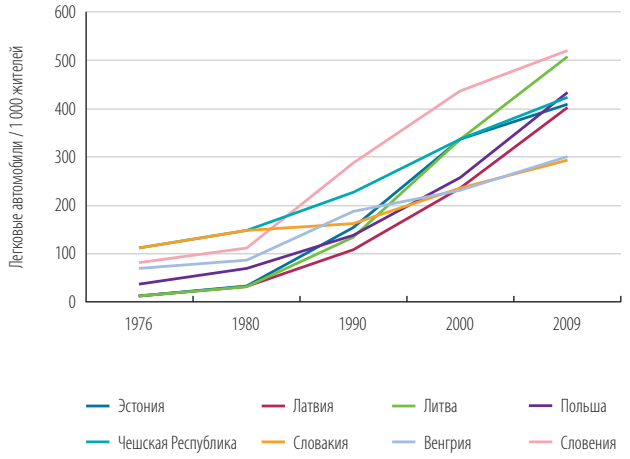
Западный субрегион унаследовал систему городского транспорта эпохи социализма с четкой структурой распределения по разным видам транспорта, основу которой составляла развитая и доступная система общественного транспорта, при том, что количество частных автомобилей оставалось на низком уровне. В переходный период ответственность за состояние общественного транспорта, в целом содержавшегося не всегда в хорошем техническом состоянии, была передана муниципалитетам, которые, как правило, не могли предотвратить дальнейший износ инфраструктуры и автопарка. Соответственно, общественный транспорт вряд ли мог выдержать растущую конкуренцию со стороны частных автомобилей, количество которых резко увеличилось.

Благодаря предоставленным ЕС средствам, во многих городах началось осуществление проектов реконструкции и развития, хотя во многих случаях остаются нерешенными вопросы эксплуатации и обслуживания транспорта. Установленная правительствами льготная плата за проезд зачастую не покрывает затраты. В некоторых городах и округах достигнуты успехи в результате укрупнения систем обслуживания, частичной приватизации производства и инвестирования средств в новые технологии.

В большинстве крупных городов западного субрегиона действует система местного общественного транспорта. Во многих случаях на маршрутах работают только автобусы. В **Будапеште**, **Варшаве** и **Праге** действует метро. Трамваи есть в Эстонии (**Таллинн**), Латвии (3 сети), Польше (14), Чешской Республике (7), Словакии (2) и Венгрии (4). Троллейбусы работают в Эстонии (**Таллинн**), Латвии (**Рига**), Литве (**Вильнюс** и **Каунас**), Польше (**Гдыня**, **Люблин** и **Тыхы**), Чешской Республике (13 сетей), Словакии (5 сетей) и Венгрии (**Будапешт**, **Дебрецен** и **Сегед**).

В Эстонии только в **Таллинне** существует широкая сеть городского общественного транспорта, включающая трамваи, троллейбусы и автобусы. Управление транспорта в Таллинне устанавливает маршруты, определяет расписание движения и заключает договоры с обслуживающими компаниями сроком на пять лет. Трамвайные и троллейбусные маршруты обслуживаются городской компанией. Автобусное сообщение в основном обслуживает другая муниципальная компания, и примерно 10 % автобусного сообщения находится в руках частного предприятия. Вопросами обслуживания автобусных маршрутов в уездах занимается Центр общественного транспорта округа Харью, по контракту с этой организацией на линиях работают около 15 частных компаний. Обслуживание пригородных электричек обеспечивает государственная компания «Электрираудтее». В системе местного и районного

ДИАГРАММА 2.10 **СТЕПЕНЬ АВТОМОБИЛИЗАЦИИ (КОЛИЧЕСТВО ЛЕГКОВЫХ АВТОМОБИЛЕЙ НА 1 000 ЖИТЕЛЕЙ)**



Источник: Pucher, J., Buehler, R., *Transport Policies in Central and Eastern Europe*, in Button, Hensher: *Transport Strategy, Policy and Institutions*, Oxford, 2005. (http://policy.rutgers.edu/faculty/pucher/PDF%20%f%20chapter.pdf); Евростат

ТЕКСТОВЫЙ БЛОК 2.8 **ПРАЖСКАЯ КОМПЛЕКСНАЯ ТРАНСПОРТНАЯ СИСТЕМА**

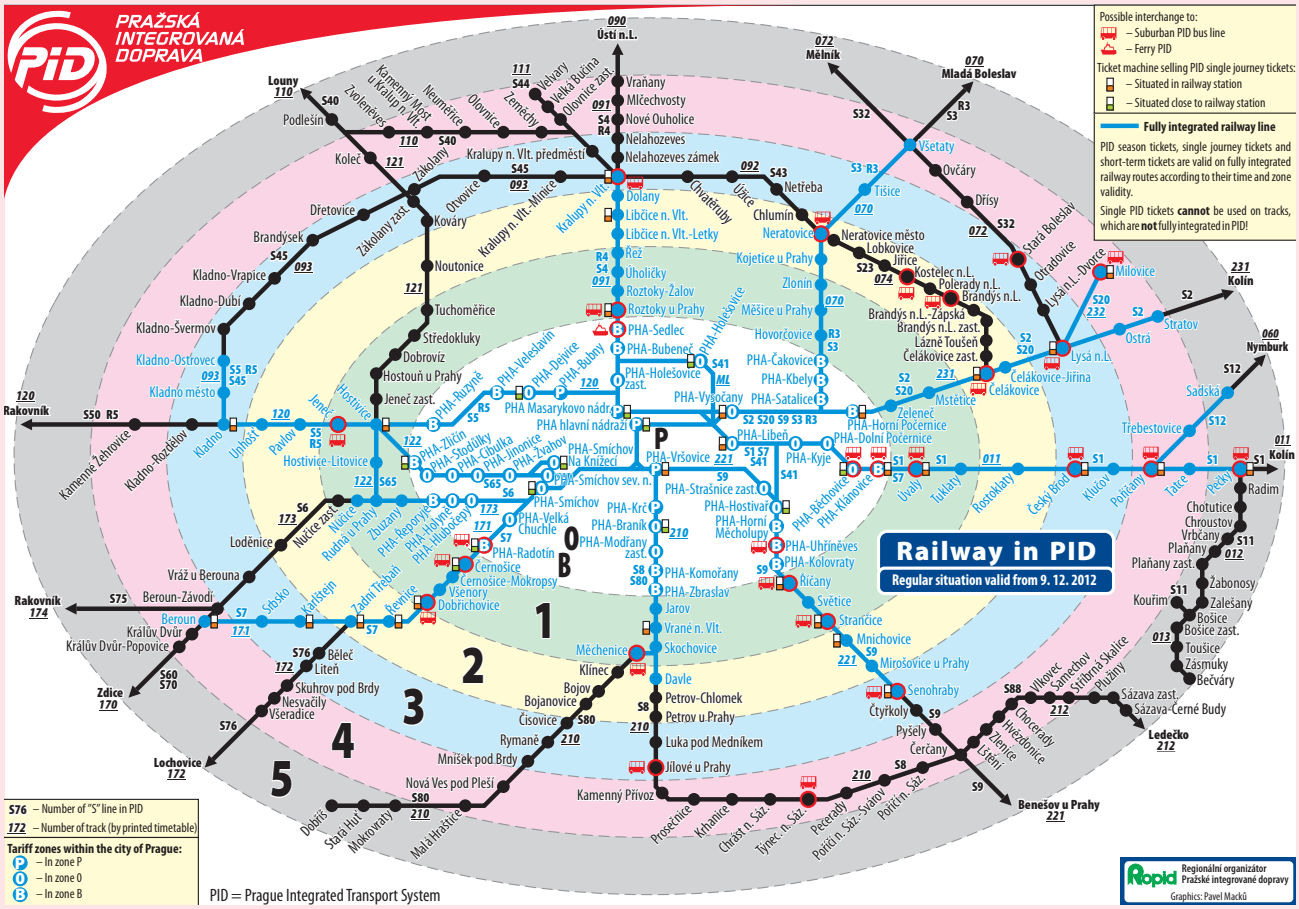
Начиная с 1992 года, в Пражской агломерации начали постепенно создавать комплексную транспортную систему (КТС), которая включает сеть столичного общественного транспорта (метро, трамваи, автобусы, фуникулер и паром), а также автобусы пригородного сообщения и пригородные электрички «Эско», находящиеся в ведении государственной железной дороги.

Общественный транспорт постепенно объединяется в комплексную систему, в которую входит собственно Прага, районы Прага-Восток и Прага-Запад и другие соседние районы, тесно связанные со столицей. Проект КТС имеет своей целью создание системы общественного транспорта, способной конкурировать с автомобилями индивидуального пользования. В транспортной политике приоритет отдается железной дороге, метро и трамваям, тогда как автобусы выполняют роль транспорта, обеспечивающего перевозки на промежуточных маршрутах. Комбинированные перевозки стали возможны после внедрения системы Park-and-ride (транспортно-пересадочных узлов с перехватывающими стоянками индивидуального транспорта). Тарифная система включает все виды транспортного сообщения. Идея открыть рынок общественного транспорта для конкуренции повышает рентабельность, в то время как координация действий и контроль качества позволяют обеспечить комплексное обслуживание.

Система была разработана Районной организацией Пражской комплексной транспортной системы (РОПИД), которая занимается вопросами выбора, организации и обеспечения деятельности общественного транспорта. Она выполняет работы по договору с государственными и городскими органами власти, ответственными за организацию общественного транспорта в городе и регионе. В ее функции входит планирование и организация транспортного сообщения, финансирование системы (в том числе рассмотрение предложений по тарифной сетке), заключение соглашений с соответствующими органами власти, объявление тендеров среди обслуживающих предприятий и организация информационной работы системы общественного транспорта.

© Уильям Перуджини/Шаттерсток

КАРТА-СХЕМА ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНЫХ ЛИНИЙ И ТАРИФНЫХ ЗОН ПРАЖСКОЙ КТС (ИСТОЧНИК: ROPID)



Источник: ROPID (http://www.ropid.cz)

ТЕКСТОВЫЙ БЛОК 2.9 **ОБЩЕСТВЕННЫЙ ТРАНСПОРТ В ОЛОМОУЦЕ**

Трамвай компании ОКОТ в Оломоуце. **© Майкл Манас**. Лицензия корпорации «Креэйтив Коммонс». 2.5 Типовая лицензия

Оломоуц – чешский университетский город с населением 100 000 человек и относительно небольшими расстояниями. Существующая в городе сеть трамвайных линий смогла выжить во второй половине XX века, хотя в других городах трамваи были ликвидированы. В планах развития города предпочтение отдается общественному транспорту; инфраструктуре автомобильного движения отводится второстепенная роль. Начиная с 2003 года, в Оломоуце и его окрестностях действует комплексная система общественного транспорта (IDSOK), находящаяся в ведении Управления KIDSOK Оломоуцкого района. В рамках системы действует единый тарифный план, действительный на всех видах транспорта и для всех обслуживающих компаний, и согласовываются графики движения. Комплексная система служит стимулом пользования услугами общественного транспорта для жителей соседних районов.

Цена проезда относительно низкая: стоимость билета на одну поездку и цена месячного билета обходятся соответственно в 0,56 евро и 14 евро (2012 г.), что способствует популярности общественного транспорта. Продажа билетов покрывает 36 % процентов расходов, город Оломоуц – 49 %, остальные затраты компенсируются за счет других источников.

Самой крупной обслуживающей компанией является Оломоуцкая компания общественного транспорта (ОКОТ). На шести трамвайных линиях и нескольких автобусных маршрутах работают как новые низкопольные трамвайные вагоны и автобусы, так и старые. В настоящее время осуществляется программа обновления парка, приобретение новых трамваев и автобусов финансируется совместно с ЕС. Подобная форма финансирования закупки автобусов стала возможной благодаря чешскому толкованию законодательства ЕС, тогда как в Польше и Венгрии такой возможности нет.

В период 2001-2008 годов количество пассажиров ОКОТ увеличилось на 27 %, а протяженность перевозок – на 17 %.

Пример Оломоуца показывает, что, несмотря на несовершенство транспортного парка и ограниченные бюджетные средства, хорошо организованная система общественного транспорта может быть конкурентоспособной. Основными факторами успеха являются комплексная тарифная система с доступными ценами, правильно поставленная информация пассажиров и приоритет, отдающийся властями общественному транспорту.

Источник: Szymanska, 2008; KIDSOK / Olomouc region (www.kr-olomoucky.cz/integrovany-dopravni-system-olomouckeho-kraje-idsok-cl-36.html); ежегодные отчеты компании ОКОТ на сайте www.dpmo.cz

общественного транспорта действуют различные схемы оплаты за проезд, существует система единого проездного билета на 30 дней.

В Латвии за городской общественный транспорт отвечают муниципалитеты. Они обеспечивают инфраструктуру и обслуживание через свои компании. Обслуживание пассажиров в маршрутках, в частности, в крупных городах, осуществляют частные предприятия. Они получают лицензии в муниципалитете на определенный период времени и самостоятельно определяют стоимость проезда, согласовывая расписание движения с городскими властями.

В Литве во всех крупных и средних городах обслуживание обеспечивают городские компании общественного транспорта. С городскими компаниями конкурируют частные предприятия. Цены на билеты в государственных компаниях и минимальные цены за проезд в частных компаниях устанавливают городские власти. Отсутствует сотрудничество между городами и прилегающими к ним муниципальными образованиями.

В Польше местный транспорт также входит в сферу ответственности муниципалитетов. В **Варшаве** действует единственное в стране метро. Во всех основных городах организацией обслуживания общественного транспорта на маршрутах автобусов и трамваев занимаются городские предприятия. Случаи приватизации редки и ограничиваются вопросами приобретения транспортных средств, финансируемых совместно с ЕС с учетом того, что частным компаниям такие затраты не под силу. В **Варшаве** и **Гдыне** часть автобусных маршрутов была выставлена на открытые торги. Компании общественного транспорта, как правило, предоставляют услуги и в соседних малых городах, если их городские власти частично покрывают расходы. Организацией работы электричек в пригородах и на территории воеводств занимаются районные органы власти.

Наиболее развитая система общественного транспорта Чешской Республики находится в **Праге**, в нее входят три линии метро и одна из наиболее оживленных в мире сеть трамвайных линий. Работа местного общественного транспорта входит в обязанности городских органов власти, организацией регионального автобусного и железнодорожного сообщения занимаются районные власти. Во многих урбанизированных районах созданы комплексные транспортные системы, при этом муниципалитеты и районные власти передают управление транспортом специализированным организациям, например, Районной организации Пражской комплексной системы транспорта (РОПИД), действующей в регионе **Праги** (см. Текстовый блок 2.8). Новые автобусные маршруты выставляются на открытые торги, после чего на этих линиях, кроме городской компании общественного транспорта, начинают работать частные компании.

В крупных городах Словакии маршруты местного сообщения обслуживают городские транспортные предприятия, в малых городах транспортное сообщение обеспечивают районные автобусные компании, в том числе частные. В регионах **Братиславы** и **Кошице** созданы комплексные транспортные системы.

В Венгрии наиболее развитая система общественного транспорта создана в **Будапеште**: три линии метро, местная железная дорога, трамвайные и троллейбусные линии и сеть автобусных маршрутов покрывают все части города. Транспортное сообщение обеспечивает в основном муниципальная компания BKV Zrt., на нескольких небольших автобусных маршрутах в качестве подрядных организаций работают частные компании. В **Дебрецене**, **Капошваре**, **Мишкольце**, **Пече** и **Сегеде** существуют свои муниципальные транспортные компании. В других городах на маршрутах общественного транспорта работают автобусы районных предприятий государственной компании «Волан». В некоторых малых городах обслуживание транспортных маршрутов выставлялось на торги, и контракты получали частные компании.

В Словении существуют различные формы обеспечения городского общественного транспорта. В **Любляне** организацией

общественного транспорта занимается муниципальная компания. В **Мариборе** автобусы являются собственностью города, но обслуживание транспорта на маршрутах обеспечивает частная компания по договору о концессии сроком на десять лет; в будущем город планирует передать обслуживание собственной компании. Во всех других малых городах работа общественного транспорта организована с привлечением частных компаний на основе заключения договоров с городскими властями. При этом города почти не поддерживают сотрудничества с соседними населенными пунктами.

Между городскими властями обычно существуют разногласия в отношении финансирования работы транспорта. Например, в **Будапеште** работа транспорта обеспечивается за счет займов и различных временных финансовых договоренностей. В результате случаются ситуации недостаточного инвестирования в инфраструктуру и транспортный парк. Финансовые проблемы встречаются также в городах второго и третьего порядка, в частности, там, где широко развит рельсовый транспорт. Выделяемые ЕС финансовые средства открывают различные возможности экономического развития, но они не решают проблемы эксплуатации и технического обслуживания. Но и при этом покрытие территории сетями общественного транспорта и частота поездок в субрегионе, как правило, лучше, чем во многих городах Западной Европы.

В некоторых случаях в отношении городов-регионов принимаются комплексные решения. Объявление тендеров на организацию местного автобусного сообщения пока еще не является общей нормой; такие города, как **Варшава** и **Гдыня**, лидируют в этом плане в Польше, в результате чего они добились повышения экономии в развитии автобусного сообщения. **Оломоуц** в Чешской Республике показал, что общественный транспорт при хорошей организации с четкими приоритетами и доступной стоимостью проезда может конкурировать с частными автомобилями даже в случае дефицита финансовых средств.

Негативные последствия увеличения парка индивидуальных автомобилей больше всего дают о себе знать в крупных городах и их агломерациях, где скопление транспорта способствует существенному загрязнению атмосферы и потере времени. Помимо развития общественного транспорта, большое значение имеет также регулирование использования индивидуальных автомобилей (ограничение движения, организация стоянок, плата за въезд в зону с перегруженным движением и т.д.). В этом отношении города западного субрегиона в целом отстают от городов Западной Европы, и не столько по финансовым соображениям, сколько в силу общей склонности к автомобилям индивидуального пользования. Однако многие города постепенно переходят на другие виды транспорта и средства управления дорожным движением. При этом используются интеллектуальные, безопасные и недорогие технические решения, такие, например, как создание возможностей для велосипедной езды в условиях существующей сети автомобильных дорог.

Несмотря на указанные выше многочисленные негативные тенденции, общественный транспорт служит важным фактором обеспечения передвижений в наиболее крупных городах западного субрегиона. Согласно данным сравнительного анализа[30], показатель обеспеченности общественным транспортом в сопоставлении с количеством населения (1 000 место-километров на душу населения в год) составлял в 2007 году в **Праге** 16, в **Будапеште** 13,5 в **Варшаве** и **Братиславе** 10, тогда как в **Брюсселе** он составлял только 4,5, в **Лейпциге** 6, в **Кёльне** 8 и в **Вене** 8,5.

Потребление энергии и энергосбережение

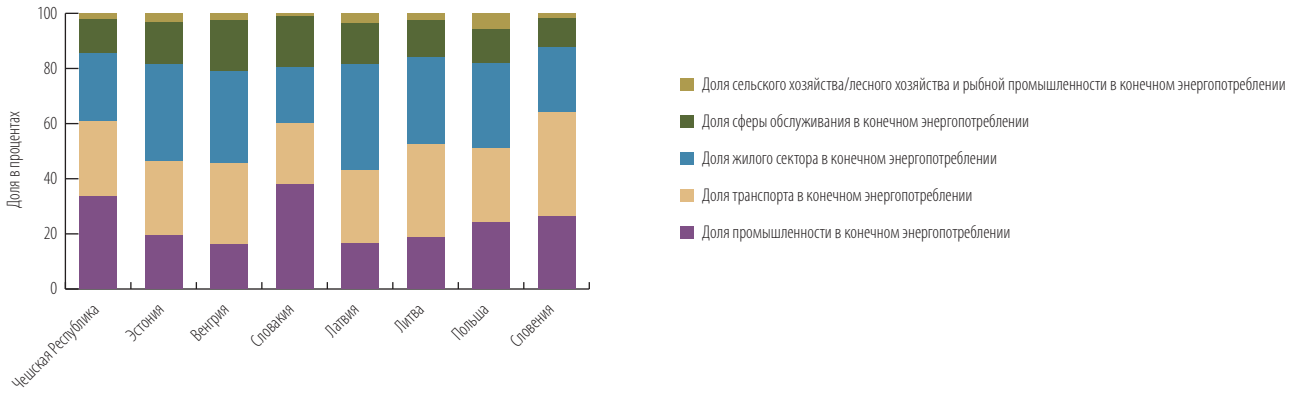
В связи с ростом цен на нефть и газ, вопрос потребления энергии и энергосбережения приобретает в субрегионе стратегическое значение. Уровень потребления энергии на душу населения в западном субрегионе несколько ниже, чем в среднем по основным странам-членам ЕС, отчасти в силу снижения уровня промышленной деятельности после развала тяжелой промышленности. Однако в жилом секторе потребление энергии на квартиру выше в связи с использованием неэкономичного оборудования и плохой теплоизоляцией. В разных странах сложилась различная структура потребления энергии.

В Чешской Республике и Словакии исторически сложилась ситуация, при которой главным потребителем энергии была промышленность. В странах Балтии с более суровыми погодными условиями, напротив, выше доля энергии, потребляемой жилищным сектором. Хотя в жилом фонде имеются потенциальные возможности теплоизоляции.

После вступления стран субрегиона в ЕС эти государства увеличили объемы инвестиций в энергосбережение в соответствии с требованиями ЕС. В результате подписания Киотского протокола появился новый источник финансирования за счет торговли квотами CO_2. В большинстве стран субрегиона существуют излишки квот, которые можно реализовывать и направлять вырученные средства на осуществление мер по энергосбережению.

В результате усилий, предпринятых в этих странах и в Европе в целом, в субрегионе были приняты различные национальные программы по обеспечению энергосбережения, в том числе увеличились объемы инвестиций в энергосбережение административных зданий и жилых домов в основном за счет дотаций, субсидирования платежей и возмещения налогов. Результаты получились различными. В странах Балтии были реализованы только пилотные проекты, тогда как программы в странах Вышеградской группы дали значительный результат.

ДИАГРАММА 2.11 **ПОТРЕБЛЕНИЕ ЭНЕРГИИ ПО СЕКТОРАМ, 2009 ГОД**



Источник: ЕВРОСТАТ (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database)

Сегодня все больше приобретает популярность идея взаимосвязи вопросов энергосбережения с возобновляемыми источниками энергии.

Доля возобновляемой энергии в странах субрегиона различна: в Латвии 29,8 %, в Эстонии 18,9 %, в Словении 15,1 %, в Литве 14,9 %, в Словакии 8,3 %, в Польше 7,8 %, в Чешской Республике 7,2% и в Венгрии 6,6 % (2008)[31]. Наиболее распространенными источниками возобновляемой энергии в Латвии и Словении являются гидроэлектростанции, в Литве древесные отходы, в Чешской Республике и Польше биогаз, а в Венгрии и Словении основную роль играет ядерная энергия, которая обеспечивает потребности этих стран в электроэнергии примерно на 40 %. Венгрия, Литва и Польша планируют увеличить долю потребляемой ядерной энергии.

Хотя вопросы стратегии в области энергетики и энергосбережения входят в компетенцию государства, города также имеют возможности для маневра в данном вопросе. Некоторые города имеют собственные энергетические стратегии, в рамках которых они анализируют проблемы потребления энергии в разных секторах, с упором на административные здания, и определяют приоритеты в отношении повышения энергосбережения и стимулирования частных инвестиций.

Охрана окружающей среды как вызов

Наследие эпохи социализма в субрегионе в области окружающей среды носит как положительный, так и отрицательный характер. Низкая стоимость потребления энергии в период до 1990 года привела к значительному расходованию электроэнергии и высокому уровню загрязнения воздушной среды в результате деятельности тяжелой промышленности, а также в связи с широким использованием угля при отоплении административных и жилых зданий. В странах Балтии наиболее остро стоит проблема загрязнения промышленных земель и территорий военных баз, эта проблема встречается и в других странах субрегиона. Положительная сторона дела заключается в том, что субрегион унаследовал хорошо развитую систему городского общественного транспорта и централизованную систему теплоснабжения в городах, охватывающую обширные жилые массивы.

С переходом на рыночные отношения в некоторых странах появились источники инвестирования в целях снижения потребления энергии в жилых и административных зданиях, при этом строящиеся в настоящее время в субрегионе новые здания в значительно большей степени отвечают стандартам энергосбережения. Проводятся работы по модернизации систем отопления и постепенному сокращению потребление угля в качестве топлива.

Однако, несмотря на положительные перемены, качество воздушной среды в городах остается предметом растущей озабоченности. После развала тяжелой промышленности, бывшей наиболее значительным источником загрязнения атмосферы, основным источником загрязнения стал транспорт, в особенности в связи с устаревшим парком транспортных средств. Резко возросли темпы автомобилизации и вместе с ней – загрязнения PM10 и другими продуктами сгорания дизельного топлива.

Проблема загрязнения атмосферы в результате работы транспорта стоит в большинстве крупных городов. Качество воздушной среды до сих пор также остается острой проблемой в промышленных районах, таких, как область Моравия и Силезия в Чешской Республике. В воздухе городов Словакии содержится в десять раз больше частиц пыли, чем в сельской местности, в пять раз выше концентрация SO_2, в десять раз CO_2 и в 25 раз – CO. В критическом состоянии находится также агломерация **Братиславы** и городские территории в районах Тренчина, Жилины и Трнавы. В Венгрии, Польше и Словении основную проблему создают превышающая допустимые нормы концентрация NOx, CO, микрочастиц, летучих органических углеродов неметанового ряда (ЛОУНР), парниковых газов и озона в теплое и наиболее холодное время года. В странах Балтии загрязнение атмосферы не является столь критической проблемой, учитывая расположение этих стран в приморской зоне и относительно невысокую концентрацию населения.

В условиях быстрого роста автомобилизации в большинстве городов в худшую сторону изменилась структура распределения транспорта по видам транспортных средств, и этот процесс усиливается в результате большего использования частных автомобилей в сочетании с субурбанизацией. В последние 20 лет вокруг городов проложены новые объездные дороги с целью разгрузить города от транзитного движения, однако эти меры в качестве побочного эффекта способствуют дальнейшему развитию субурбанизации и усилению напряженности дорожного движения.

Относительно высокая доля централизованного теплоснабжения в системе районного отопления сохраняется более или менее стабильно. Такие системы до сих пор обслуживают 40 % квартир в Чешской Республике (57 % в городских и 10 % в сельских районах), примерно 40 % в Польше[32], а также около 40 % в Словакии, 16 % в Венгрии (28 % в **Будапеште**) и 15 % в Словении. Во странах Балтии доля систем центализованного теплоснабжения остается преобладающей и составляет от 30 до 70 %.

Кроме того, в связи с повышением средней температуры воздуха очевидны последствия изменения климата. Разные страны субрегиона по разному ощущают на себе результаты такого влияния: в северных странах повышение средней температуры оказывает определенное положительное влияние. Теоретически, угрозу территориям, расположенным в северной прибрежной зоне, создает наводнение, однако в этих местах не происходит такой значительной эрозии почвы, как, например, на берегах Средиземного моря. На Балтийском море, по существу, береговая аккумуляция превышает эрозию (EUROSION, 2004). Тем не менее, в 2010 году Городской совет **Риги** приступил к осуществлению программы «Комплексная стратегия города Риги по адаптации к гидрологическим процессам, усиливающимся в результате изменения климата», – это первая программа такого рода в Балтийском регионе.

Польша не уделяет в достаточной мере внимания вопросам воздействия климатических изменений на урбанизированные районы и городское развитие. Несмотря на то, что в связи с частыми наводнениями проходят мероприятия по моделированию ситуаций, создающих угрозу наводнения в прибрежных зонах, ни одно из них не проводилось для внутренних, отдаленных от берега территорий. В Словении проблема изменения климата также не находится в центре внимания. Под наибольшей угрозой находится город **Копер**, расположенный на юго-западе Словении, где уже отмечаются высокие средние температуры. В Венгрии изменение климата может оказать воздействие на большинство городов, так как страна расположена в зоне речной долины, и погода там стоит более теплая и сухая, чем прежде.

В целом, радикальных перемен в регионе, связанных с климатическими изменениями, пока не ожидается. Несмотря на то, что в настоящее время проводятся отдельные эксперименты по моделированию ситуаций, города, похоже, не проявляют к ним интереса, так как не видят прямой угрозы. С другой стороны, в качестве первого целевого показателя «Стратегии ЕС 2020»[33] стоит «сокращение выбросов парниковых газов, как минимум, на 20 % по сравнению с уровнем 1990 года, или на 30 % процентов, если для этого будут созданы условия; увеличение доли невозобновляемой энергии в конечном энергопотреблении до 20 % и повышение на 20 % экономии энергии». С учетом того, что от 60 до 70 % населения региона проживают в городах, все города должны взять на себя часть ответственности в отношении обеспечения целевых показателей «Стратегии ЕС 2020» и проявить активность в целях улучшения условий, способствующих смягчению последствий изменения климата.

2.5
СИСТЕМЫ ГОРОДСКОГО УПРАВЛЕНИЯ

Мэрия Гданьска. Польша – единственная страна в субрегионе, где существуют сильные выборные региональные органы власти. **© Агнешка Гузовска/Шаттерсток**

Децентрализация и системы местного самоуправления

После смены режима власти в 1989 году страны Центральной и Восточной Европы начали проводить реформы, направленные на децентрализацию системы государственного управления. Процесс реальной децентрализации везде проходил по-разному и зависел от соответствующей политической структуры, однако в отношении целей реформы между странами западного субрегиона в значительной степени существовало согласие. Вскоре после первой волны энтузиазма процесса децентрализации вскоре замедлился в связи со сложным характером и разнообразием задействованных политических сил. Центральные правительства по большей части не делились властью, а сохраняли ее в своих руках. Поддержка децентрализации со стороны общественности также пошла на убыль, так как не хватало сильного организационного потенциала и твердых и четких правил регулирования отношений между органами управления разных уровней.

Труднопреодолимой проблемой стало добиться от местных органов власти обеспечения соответствующего уровня услуг и поддержки устойчивой децентрализованной системы. В странах Восточной и Центральной Европы в результате структурной перестройки в системе государственного управления появились звенья различных уровней (см. Таблицу 2.14). В начале 2000-х годов в Польше, Словакии и Чешской Республике возникли новые органы самоуправления на уровне областей. В Венгрии административные реформы были блокированы из-за политических разногласий: крупные партии не смогли договориться по вопросу о введении в округах системы прямых выборов органов самоуправления, таким образом, округа остались ослабленным уровнем с точки зрения планирования.

В Таблице 2.15 приводятся группы стран ЕС27+2 в соответствии с классификацией по типам систем территориального управления. Единственной страной, где существуют сильные органы власти регионального уровня, является Польша, соответственно, данную страну можно назвать «децентрализованной». Латвия, Литва, Словения и Эстония – централизованные, унитарные государства с интегрированными и сильными[35] органами местной власти. Венгрия, Словакия и Чешская Республика – централизованные унитарные страны с сильными, но не интегрированными (и, следовательно, обособленными) органами местной власти.

ТАБЛИЦА 2.14: **РАЗЛИЧНЫЕ УРОВНИ ОРГАНОВ ВЛАСТИ[34], 2004 ГОД**

	Местные уровни	Верхний уровень (область/провинция округ)	Средняя численность населения	Нижний уровень (город/муници палитет)	Средняя численность населения
Латвия	1	н/п	н/п	118	19 211
Литва	2	10	371 000	56	66 000
Эстония	2	15	96 000	247	6 000
Венгрия	2	19	538 400	3 177	3 200
Польша	3	16	2 419 000	2 483	16 000
Словакия	3	37	145 100	2 834	1 900
Чешская Республика	3	14	740 000	6 292	1 700
Словения	2	н/п	н/п	147	13 600

Источник: Dabla-№rris, E., *The Challenge of Fiscal Decentraliation in Transition Countries, in Comparative Economic Studies*, Vol. 48, 2006, Issue 1: 100-131

ТАБЛИЦА 2.15: **ПРОЕКТ КЛАССИФИКАЦИИ СТРАН ЕС27+2 ПО ТИПАМ СИСТЕМ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Система правления	Классическая унитарная	Централизованная унитарная, с сильным, не интегрированным уровнем местной власти	Централизованная унитарная, с сильным, интегрированным уровнем местной власти	Децентрализованная унитарная, с сильными уровнями местной и региональной власти	Регионализированная унитарная	Федеральные государства
Страны ЕС-15 и ЕАСТ	Греция Ирландия Люксембург	Португалия	Дания Финляндия Нидерланды Швеция Швеция Норвегия	Великобритания Франция	Испания Италия	Австрия Бельгия Германия Швейцария
Новые государства-члены		Болгария Венгрия Кипр Мальта Румыния Словакия Чешская Республика	Латвия Литва Словения Эстония	Польша		

Источник: Про данным издания: Tosics, I. and Dukes, T., *Urban Development Programmes in the Context of Public Administration and Urban Policy*, in: Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie Vol. 96, №. 4, Oxford/Malden, 2005: 390- 408; with alterations based on ESPON 3.2

Организация городского управления на региональном и местном уровне

В западном субрегионе в ходе децентрализации приоритетное значение получили крупные города, и в результате резко изменились отношения между центральными правительствами и столицами. Центральные правительства пытались сохранить контроль над вопросами городского управления, в то же время на столицы оказывали постоянное давление различные влиятельные группировки.

Основной проблемой остается вопрос отношений между регионами и крупными городами в регионах, что находит отражение в дискуссиях по вопросам структуры управления крупными городами с их пригородными и сельскими районами. Как правило, крупные города имеют те же права, что и регионы (как **Прага**), в то же время некоторые из них составляют часть региона (как **Варшава** и **Будапешт**), в результате возникают вопросы относительно того, управляет ли столица городом как таковым и регионом помимо крупного города. В связи с вопросом по поводу типа управления, ориентированного на столицу или на столичный регион, существует три основных подхода.

Начиная с 2002 года, примером первого типа решения стала **Варшава**, когда город стал составной частью вновь созданного урбанизированного региона *Мазовецкое воеводство* (НПТС-2)[36]. В этом воеводстве проживает более пяти миллионов жителей, тогда как сам город **Варшава** (НПТС-3) насчитывает 1,6 миллиона человек в пределах городских административных границ и примерно 2,5 миллиона человек, если считать население пригородных районов, большая часть которого работает в городе. Создавшуюся ситуацию можно квалифицировать как конфликт интересов в отношениях между двумя законно избранными органами управления. Примером второго типа решения служит **Будапешт**, который также входит в номенклатурный перечень регионов НПТС-2 – Центральный Венгерский регион, включающий **Будапешт** и прилегающий округ Пешт. В этом случае управление на региональном уровне ослаблено, и работают только некоторые функции планирования ЕС. Пример третьего типа решения – **Прага**, которая является одновременно и регионом, и муниципальным образованием, управляемым в соответствии с Законом о столичном городе Праге (2000). Ввиду того, что **Прага** формально не является составной частью урбанизированного региона, такой случай еще называют «дыркой от бублика».

Несмотря на то, что во всех трех случаях между столичным городом и окружающим его регионом существуют различные административные отношения, между ними существует и много общего. Ни при одном из трех подходов территория столичного региона (зоны функционального влияния столичного города) не рассматривается целостно. Соответственно, в отношениях между столичным городом, пригородными муниципальными

образованиями и органами управления региона постоянно сохраняется конфликт интересов.

Во внутренней структуре столичных городов нашел отражение такой важный элемент, унаследованный от социалистической системы, как городской административный район, выполняющий сегодня, впрочем, совершенно другие функции. До переходного периода районы существовали в **Будапеште**, в **Бухаресте** (назывались там «сектора»), в **Загребе** («кварталы»). В условиях новой политической системы функции районов претерпели изменения. Правовой формат и политическое содержание отношений между муниципальными образованиями стали результатом политических переговоров, при этом решения о выборе формы городского управления принимались без участия общественности.

Различия между тремя моделями столичных городов можно определить по степени значимости входящих в них муниципальных образований:

- Двухуровневое правительство с сильными районами (как в **Будапеште**): В Будапеште насчитывается 23 районных органа власти, имеющих такой же статус и права, что и другие органы местного самоуправления в Венгрии. Обязанности городского правительства (вопросы обслуживания общегородского масштаба, такие, как общественный транспорт, централизованное тепло- и водоснабжение и т.д.) отличаются от обязанностей районных органов власти (включающие обеспечение населения жильем, базовыми медицинскими услугами, образование). Иерархический тип отношений между правительствами города и районов отсутствует. В районах существуют свои мэры и местные советы, избираемые прямым голосованием, собственные бюджеты и статьи доходов (включая некоторые местные налоги). Благодаря созданной системе распределения доходов ликвидировано горизонтальное неравенство между районами; вначале принимается решение (на уровне национального закона) о том, какая доля ресурсов относится к уровню города и какая – к уровню районов, то есть происходит распределение средств между двумя уровнями власти, после чего на основе расчетов определяется доля каждого района в отдельности с учетом общего бюджета, выделенного всем районам города.
- Двухуровневое правительство со слабыми районами (как в **Братиславе** и **Праге**): В Праге создана сложная система муниципальных территориальных единиц. В соответствии с законом, город Прага имеет право самостоятельно принимать решения по вопросам городской структуры управления. В Праге насчитывается 22 административных района (с 2001 года) и 57 муниципальных районов[37] (с 1990 года), при этом круг обязанностей и доходные статьи районов определяет городской совет Праги. Внутренняя административная структура Праги представляет собой модель ассиметричной децентрализации, согласно которой районы получают различные права в соответствии со специальными договорами.
- Унитарные правительства (как в **Риге**, **Вильнюсе** и **Варшаве**): Все важные решения принимаются на уровне муниципального/городского правительства. Районы представляют собой административно (децентрализованные) единицы городского правительства с ограниченной автономией. В районах назначаются районные советы (как в Таллинне), и взаимоотношения между городским правительством и районами регулируются соответствующим документом (в данном случае Уставом города Таллинна). Бюджеты районов составляют часть городского бюджета, так же работают и другие подразделения городского управления, распределяющие городской бюджет.

Национальная политика в отношении вопросов городского развития[38]

В 2004 году Европейский институт сравнительного анализа городских проблем (ЕИСАГП) провел исследование[39] национальной городской политики в странах, вступивших в ЕС в 2004 году, и пришел к выводу, что в этих странах, за исключением Словении, отсутствует четкая городская политика.

Действительно, создание национальной городской политики в новых странах-членах ЕС началось значительно позже, нежели в странах Западной Европы. Исследование показало, что комплексный подход к вопросам планирования, требующий сильного государственного руководства и мер воздействия, в этих странах отсутствовал в основном из-за наличия отрицательных ассоциаций с планированием в эпоху социализма. Соответственно, в западном субрегионе процесс городского развития происходил в условиях доминирующего влияния рыночных сил, а не под контролем государства.

Считается, что для городского правительства такой подход является одной из возможностей обеспечения постоянного притока капитала[40], учитывая, что ослабление регулирования является наиболее простым способом ответить на постоянно нарастающее давление со стороны частных стейкхолдеров. Однако отсутствие контроля со стороны государства привело к неизбежным серьезным проблемам развития урбанизированных территорий.

Существующие сегодня различия между Восточной и Западной Европой сохранятся еще недолго. В течение 2000-х годов в интересах комплексного городского развития в странах Восточной и Центральной Европы постоянно увеличивалось количество пилотных программ развития на уровне городских районов. Аналогичным образом, и более масштабные программы городского развития (как, например, программа «Польша 2030») строятся на основе сотрудничества в интересах развития территорий вокруг крупных городов.

Вместе с тем, в 2000-х годах в правительствах стран-членов ЕС произошел существенный в идеологическом отношении сдвиг

ТЕКСТОВЫЙ БЛОК 2.10 АССОЦИАЦИЯ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ, РУМЫНИЯ

Примеры национальной городской политики стали появляться только во второй половине 2000-х годов, в основном в связи со вступлением стран в ЕС. Одним из случаев, представляющих интерес, является румынская программа создания полюсов роста, предпринятая по рекомендации ЕС как совместный проект с министерством развития Румынии.

Семь городов, выбранных в качестве полюсов роста, должны были установить свои зоны функционального влияния. Правительство официально не устанавливало никаких критериев, за исключением сохранения целостности территории и включения в такие зоны, как минимум, трех муниципальных образований. Для каждого из полюсов роста была создана Ассоциация межмуниципального развития (АМР), в состав которой вошли сам город, муниципалитеты, входящие в зону функционального влияния города, а также, потенциально, уездные советы. Кроме того, каждая АМР должна была создать для полюса роста соответствующий механизм принятия решений и разработать комплексный план развития зоны функционального влияния города, включающий экономические, экологические и социальные аспекты, в соответствии с заданными параметрами. План подлежал утверждению городом и всеми остальными муниципальными образованиями, а также министерством.

Румынская программа создания полюсов роста оказалась достаточно успешной. Главным условием достигнутого успеха стало строгое соблюдение требований по распределению финансовых средств через структурные фонды в связи с тем, что выделенные ЕС средства предназначались исключительно для создания городов-полюсов роста, соблюдавших установленную организационную структуру зоны функционального влияния. Сотрудничество между муниципальными образованиями строилось строго на основе финансовых интересов, в противном случае оно бы не состоялось.

ТЕКСТОВЫЙ БЛОК 2.11 **МОДЕРНИЗАЦИЯ ГОРОДСКОГО УПРАВЛЕНИЯ И ПЛАНИРОВАНИЯ**

Катовице, в области Верхняя Силезия, Польша. **© Бартош Кошовский/Шаттерсток**

В 2004 году, когда страны Восточной и Центральной Европы вступали в ЕС, они серьезно отставали от стран Западной Европы в отношении методов комплексного планирования, отчасти по причине медленных темпов перестройки местных органов власти. Ниже приводятся отдельные примеры попыток внедрения новых методов городского управления и планирования[41].

В числе первых стран региона, участвующих в дискуссии по вопросам городов-регионов и зон их функционального влияния как на национальном, так и на региональном уровне, находится Польша. В настоящее время на стадии разработки находится документ «Польская национальная политика территориального устройства 2030», согласно которому в иерархию национальной полицентрической системы расселения должны быть включены зоны функционального влияния городов, а также созданы структуры регионального развития на базе четырех мегаполисов, по примеру Союза городов Верхней Силезии (СГВС) в самоуправляемой Силезской области.

СГВС создавался с учетом наличия функциональных связей Катовице и 13 других городов. Мэры городов в плотно населенном урбанизированном регионе вокруг Катовице – польском эквиваленте немецкой Рурской области – постепенно разработали своими силами принципы создания урбанизированного региона. В состав Правления СГВС входят мэры семи городов, которые избираются общим собранием. Каждый город представлен на общем собрании двумя представителями, мэром города и еще одним делегатом, при этом от Катовице участвуют три представителя. СГВС занимает 10 % общей территории региона, на этой территории проживают 43 % населения региона и производится 67 % регионального ВВП. Будущее развитие Силезской области представляется как расширенный метрополитенский ареал Силезии, в который войдут 24 города. В 2007 году СГВС был включен в реестр ассоциаций, созданных на добровольных началах. Однако предстоит еще ответить на ряд серьезных вызовов, таких, как сокращение численности городского населения (в некоторых населенных пунктах, согласно прогнозам, на 20-30 % в предстоящие десять лет). Есть еще, как минимум, два-три города, которые хотели бы в будущем вступить в СГВС, но из-за бюрократической волокиты на это потребуется несколько лет.

В Венгрии для городов, желающих получить средства из структурных фондов по модернизации городской застройки, в 2007 году стала обязательной Стратегия комплексного городского развития (ROP 2007-2013). Одним из действительно новых элементов стратегии стало положение о том, что городам необходимо разработать планы решения проблемы территориальной сегрегации населения. В таких планах необходимо указывать границы зон сегрегации и зон аварийного жилья, находящихся под угрозой сегрегации (на основе точных индикаторов заданных параметров), производить оценку состояния обозначенных районов, оценку последствий возможного развития и осуществления мер отраслевой политики в этих районах. Необходимо также проработать меры по устранению территориальной сегрегации, в том числе продумать вопрос, должны ли деградировавшие районы быть ликвидированы или вновь включены в городскую ткань путем реабилитации, и определить основные направления работ.

в сторону неолиберализма. Такой шаг наряду с финансовым кризисом и последовавшим за ним кризисом евро в 2008-2009 годах привел к тому, что страны в целом начали отходить от курса на модернизацию городских кварталов в районах проживания малоимущего населения. Вместо этого городская политика стала включать больше рыночно-ориентированных мер воздействия, обусловленных реальными возможностями, существовавшими в городах и зонах их функционального влияния.

Сделать определенные выводы на основании этих изменений непросто, так как города в чем-то выиграли и одновременно в чем-то проиграли. Сегодня на национальном уровне уделяется меньше внимания проблемным городским районам, но в то же время увеличились шансы городов получить поддержку их экономического развития.

Финансовый баланс этих перемен не обязательно негативен, особенно если принять во внимание увеличение частного финансирования, стимулом которому послужили государственные инвестиции. Тем не менее, произошедшие перемены имеют явно идеологическую направленность на сокращение государственной поддержки малоимущего населения и районов его проживания и усиление поддержки активного строительства в урбанизированных ареалах с наилучшими возможностями развития.

На пути к совместному городскому планированию и развитию

Оценка национальной политики территориального планирования производится по многим различным параметрам. В докладе «Закономерности пригородного землепользования» (PLUREL, один из рамочных исследовательских проектов[42] 7-й программы Европейского Союза) стояла задача исследовать вопрос, в какой степени политика, выходящая за рамки конкретной местности, может оказывать влияние на политику местных органов власти в отношении территориального планирования, процессов стихийного разрастания городов и изменения характера землепользования. В результате проведенного исследования появилась классификация стран-членов ЕС с учетом факторов территориального планирования. В выводах доклада отмечается, что большинство стран Восточной и Центральной Европы входят в число наиболее слабых государств в плане осуществления государственного контроля за процессами стихийного роста городов средствами территориального планирования. Исключение составляют Литва и в определенной мере Латвия, где остается в силе традиция планирования на основе сохранившихся бывших советских институций централизованного планирования.

Эстонская система планирования является одновременно иерархической (планы на низовом уровне должны соответствовать планам высокого уровня) и гибкой (планы высокого уровня можно корректировать при разработке планов низового уровня). В законе о планировании нет четкого разграничения между различными типами планов: можно разработать единый комплексный план для нескольких муниципальных образований и план для части территории района (уезда). Планы тщательно изучаются вышестоящими органами власти и принимаются только в том случае, если их утверждает контролирующий орган. При этом ознакомление с планами касается лишь проверки на их соответствие другим действующим планам с точки зрения законодательства.

В Латвии с помощью планов определяются возможности территориального развития, планировочные направления и ограничения в любом районе. План развития территории муниципалитета считается комплексным планом землепользования. В нем указывается, как используется земля, и определяются виды разрешенного использования и ограничения; министр регионального развития и местные органы власти обладают правом вето. Органы власти промежуточного звена вправе высказывать министру возражения и участвовать в работе на этапе подготовки комплексных планов местного значения, однако в меньшей степени это касается подготовки детальных планов местного значения .

В Литве генеральный план территории уезда прорабатывается в два этапа. На первом этапе разрабатывается концепция плана, производится стратегическая оценка технических решений и детализируются решения концепции. Генеральный план включает чертежи, отражающие технические решения, и описательную часть. Чертежи представляются в масштабе 1:100 000. Охраняемые территории (природного и культурного наследия) отображаются на генеральных и детальных планах. На низовом уровне надзор за разработкой документов планирования осуществляют районные органы власти и министерство окружающей среды.

В Польше региональные планы разрабатывают воеводства (регионы), при этом у муниципалитетов остаются широкие права в отношении планирования. В принципе местные органы власти должны принимать во внимание региональные планы, но их компетенция в этом отношении ограничена. Поветы (окружные власти) – органы управления на промежуточном уровне между воеводствами и местными органами власти – разработкой таких планов не занимаются. Помимо территориальных планов, города готовят также другие документы стратегического характера, которые во многих случаях не являются обязательными.

Наиболее важные не обязательные документы по вопросам городского планирования – это стратегии развития. В их число входят вопросы планирования местного развития: программа по продвижению территории, план развития в области культуры, инвестиционная политика, жилищная политика, государственные капиталовложения, социальные программы и другие вопросы. В отношении территорий, пришедших в упадок, которые, как правило, находятся в центрах городов, разрабатываются программа восстановления, на основании которых города подают заявки в ЕС на совместное финансирование. Учитывая, что такие документы имеют частный характер, они ассоциируются исключительно с конкретными органами городской власти, и зачастую после проведения очередных местных выборов в них вносятся коррективы или они пишутся заново.

В Чешской Республике муниципальные органы власти обладают широкими правами и полномочиями в области территориального планирования и являются наиболее влиятельной инстанцией в вопросах развития территории. Власти региона обеспечивают поддержку и способствуют достижению запланированных результатов в регионе. Они имеют право вмешиваться в дела местных органов власти только на основании закона и при решении вопросов общерегионального значения, например, касающихся развития инфраструктуры или охраны окружающей среды, или в тех случаях, когда местные планы не соответствуют принципам регионального или национального территориального развития.

В Венгрии основой территориально-пространственного планирования на низовом уровне служит план регулирования, разрабатываемый на уровне округа (уровень самоуправления между регионами и муниципалитетами). В нем указываются охраняемые территории, значимые с точки зрения экологии и инфраструктуры. При этом вопросы, касающиеся изменения характера землепользования, входят в компетенцию муниципальных властей. Меры регулирования на более высоком уровне, как правило, дают определенную свободу действий. Вмешательство «сверху» допускается только в тех случаях, когда органы местной власти не соблюдают требования, утвержденные на более высоком уровне.

В Словакии вопросы планирования на всех трех уровнях (национальном, региональном и местном) регулируются законом о территориальном планировании. В настоящее время вопросы территориального планирования страны регулируются документом 2001 года «Перспектива территориального развития

Словакии». Начиная с 1998 года, во всех областях страны приняты и регулярно обновляются планы регионального территориального развития. После проведения реформ в 2003-2004 гг. области получили широкие полномочия в решении вопросов территориального планирования. Тем не менее, с точки зрения практического планирования, муниципалитеты намного сильнее.

Словения приняла в 2004 году документ «Стратегия территориального развития» в качестве руководящих принципов отраслевой политики в разных районах страны и руководства по вопросам территориального развития на более низком уровне. На практике данный документ не оказал существенного влияния на отраслевые проекты и пригодился главным образом планировщикам при разработке местных планов территориального развития и обеспечении межотраслевой координации при создании территориальных структур, имеющих национальное значение.

Трансграничное сотрудничество

ЕС оказывает активное содействие в развитии трансграничного, межгосударственного и межрегионального сотрудничества и ставит на первый план выполнение национальных программ деятельности с привлечением структурных фондов в рамках межрегиональных проектов сотрудничества 2000-2006 и 2007-2013 годов. Это разнообразные и разномасштабные проекты – от инвестирования в развитие инфраструктуры до вопросов обменам опытом. При этом эффективность сотрудничества зависит от взаимной выгоды и во многих случаях – от наличия исторических связей между урбанизированными регионами. Основное значение имеют три типа трансграничного сотрудничества: кластеризация городов, интеграция урбанизированного экономического пространства и трансграничная субурбанизация.

Кластеризация связана с развитием сотрудничества между городами, занятыми в смежных отраслях производства или обслуживания. Наиболее ярким примером широкомасштабного трансграничного сотрудничества в осуществлении модернизации тяжелой промышленности может служить Союз городов Верхней Силезии, в котором участвуют города Польши и Чешской Республики. Новое трансграничное экономическое пространство будет создано в пределах территории, границы которой проходят по линии **Краков**, **Острава**, **Ополе** и **Ченстохова** (см. Карту 2.3). На этой территории проживает 7 миллионов жителей Союза городов Верхней Силезии.

Наиболее ярким примером интеграции урбанизированного пространства служит район Центропа, расположенный между **Веной** (Австрия), **Братиславой** (Словакия) и **Дьёром** (Венгрия). Пригородные поезда австрийской железнодорожной компании (поезда «Евро-регион») осуществляют регулярные рейсы по льготным ценам из **Вены** в **Татабанью** и **Сомбатхей** в Венгрии и в приграничные районы Словакии и Чешской Республики. Таким образом, Словакия и Венгрия поставляют в Австрию рабочую силу, а приграничные районы Австрии и Венгрии являются пригородными жилыми районами **Братиславы**.

Трансграничная субурбанизация

В районе городов, где существует значительный рынок труда, могут создаваться трансграничные пригородные зоны. В качестве примеров можно назвать **Кошице** в Словакии с пригородной зоной в Венгрии, Дьёр в Венгрии с пригородной зоной в Словакии и польский **Щецин** с пригородной зоной в Германии. В результате вступления восьми стран западного субрегиона в ЕС в 2004 году и вхождения в Шенгенскую зону[43] стало возможным развитие взаимовыгодного сотрудничества между странами, расположенными по разные стороны границ. Кроме того, такие меры привели к созданию трансграничных урбанизированных регионов, где большие и малые города и другие населенные пункты становятся частью общего трансграничного экономического, социального и политического пространства, что, пожалуй, больше, чем что-либо другое, отражает подлинное значение единого экономического пространства в пределах Европейского Союза.

КАРТА 2.3: **ТРАНСГРАНИЧНАЯ ЗОНА СОЮЗА ГОРОДОВ ВЕРХНЕЙ СИЛЕЗИИ**

Источник: Интеграция городского экономического пространства

2.6
ВОЗНИКАЮЩИЕ ПРОБЛЕМЫ

Университет им. Лайоша Кошута, Дебрецен, Венгрия. Сектор высшего образования в субрегионе не может конкурировать с лучшими учебными заведениями Америки и северо-запада Европы.
© СММШ/Шаттерсток

Демографическое будущее западного субрегиона не сулит хороших перспектив. В сравнении с динамикой населения в ЕС-27, демонстрирующей рост населения до 2030 года, в основных странах субрегиона происходит сокращение численности населения, начиная с середины 1990-х годов. Неблагоприятные демографические показатели демонстрирует и рынок труда – крайне низкий уровень рождаемости способствует сокращению численности населения, тогда как увеличение продолжительности жизни способствует повышению доли стареющего населения, потребностей в пенсионных выплатах и обслуживании лиц преклонного возраста. Поэтому в этих странах важно увеличивать категории населения репродуктивного возраста. Но при этом не существует четкой миграционной политики, в соответствии с которой формировались бы схемы миграции в целях достижения позитивных результатов. Консервативная национальная политика сдерживания миграции, экономические проблемы и отсутствие культурной открытости населения удерживает высокообразованных мигрантов, решивших переехать в Европу, от выбора стран западного субрегиона.

Высокие темпы преобразований на пути к рыночной экономике способствовали активизации и повышению эффективности экономики в большинстве стран субрегиона. Некоторые отрасли экономики, например, автомобильная промышленность, растут особенно быстрыми темпами. Проблема, однако, в том, что в предстоящие годы сфера высшего образования не сможет конкурировать с лучшими университетами Америки и стран Северной и Западной Европы. Еще неизвестно, в какой степени в субрегионе получит распространение наукоемкая экономика, при том, что в трудоемких отраслях экономики существует проблема низких зарплат, находящихся на уровне стран третьего мира.

Экономическое сотрудничество между странами региона, находившееся на подъеме в эпоху социализма, с переходом на рыночную экономику вмиг развалилось. Между странами региона началась жесткая конкуренция за привлечение прямых иностранных инвестиций, так, началась острая борьба с применением таких методов, как предоставление отдельным компаниям налоговых скидок и льгот, что в некоторых случаях противоречило нормативным требованиям ЕС.

Вследствие стремительной структурной перестройки экономики значительно выросли социальные расходы, и многие люди остались в проигрыше. Наиболее серьезные социально-экономические проблемы испытывали лица с

Пенсионеры в Будапеште, Венгрия. Старение населения приведет к серьезному повышению нагрузки в системе социального обеспечения в субрегионе. **© Марк Хенли/Панош Пикчерс**

низким уровнем образования, занятые в период социализма в промышленном производстве. Остается открытым вопрос, как создать рабочие места для этих слоев населения. С учетом доминирования стран Азии в развитии низкооплачиваемых отраслей промышленности, подобные рабочие места в странах с переходной экономикой можно создавать только на основе внутреннего спроса и финансирования, которые находятся в них на низком уровне.

В странах субрегиона в условиях значительно ниже среднего уровня находятся цыганские меньшинства: ветхие жилища, отсутствие гарантий на владение собственностью и четких правовых норм. Независимо от того, где сосредоточены такие проблемы – в городах в Чешской Республике, в пригородах или в сельской глубинке в Венгрии и Словакии – спустя два десятилетия возрастающей социальной изоляции цыганское население оказалось в критической ситуации.

Развитие стран с переходной экономикой на протяжении последних двух десятилетий свидетельствует об уязвимости жилищной сферы, основанной на принципе собственности на жилые ячейки. В этом отношении на первый план выходит вопрос создания намного более широкого сектора социального и иного доступного по стоимости арендного жилья в целях решения серьезных социальных проблем и обеспечения жилищной мобильности, необходимой для динамичного экономического развития.

Растущая экономическая поляризация в сочетании с дефицитом социального жилья ведет во многих странах западного субрегиона к росту территориальной сегрегации: кроме деления стран по признаку тяготения к «западу» или «востоку», наблюдается и социально-пространственное расслоение городов. Со стороны государств требуются решительные, тщательно проработанные меры, нацеленные на реинтеграцию в общество обездоленных районов и слоев населения.

Западный субрегион не входит в число районов, которым особенно угрожает изменение климата. Намного острее стоит проблема энергетической безопасности в связи с тем, что субрегион в значительной степени зависит от импорта энергоресурсов. Данное обстоятельство может заставить страны субрегиона скорее переходить к развитию «зеленых» технологий и к более широкому сотрудничеству в рамках субрегиона, хотя до сих пор неясно, как такие шаги (недавние и пока еще весьма ограниченного масштаба) могут повлиять на развитие событий в будущем.

Несмотря на то, что в последние два десятилетия в субрегионе значительно улучшилось состояние городской инженерной инфраструктуры, одной из проблем остается относительно высокая зависимость городских энергоресурсов от систем районного теплоснабжения. Крупные жилые комплексы, преобладающие в жилом фонде средних и больших городов, зависят от малоэффективных систем центрального теплоснабжения, которые все больше приходят в упадок и зависят от импорта энергоресурсов.

Основные маршруты транзитного транспорта в субрегионе являются частью панъевропейских транспортных коридоров, установленных в 1990-х годах. При том, что за два последних десятилетия на строительство транзитных коридоров были направлены крупные капиталовложения, местная сеть дорог в большинстве стран пришла в упадок. Транспортные коридоры проходят практически через все основные города, но поскольку эта сеть шоссейных дорог пока еще не завершена, некоторые города еще не обеспечены хорошей доступностью. Выделенные средства почти полностью пошли на строительство автомагистралей в ущерб пришедшей в упадок (за исключением основных магистралей) широкой сети железных дорог. Отсутствие сотрудничества между внутренними авиалиниями стран Центральной и Восточной Европы, финансовая задолженность авиакомпаний и в целом сократившийся спрос на такие услуги означает, что в ближайшей перспективе ни один из аэропортов субрегиона не сможет стать крупным международным узловым центром, сопоставимым с хабами Западной Европы.

В последние годы в городах произошли серьезные изменения в дорожном движении. Резко увеличилось число легковых автомобилей и ухудшилось состояние развитых систем общественного транспорта, доставшихся в наследство от эпохи социализма. На улицах городов появились дорожные пробки, медленно и в ограниченных масштабах решаются вопросы комплексного развития различных видов городского общественного транспорта. Решение проблем дальнейшей автомобилизации и приоритетного развития общественного транспорта и других устойчивых видов транспорта потребует крупных капиталовложений и внесения изменений в работу государственных структур. Последняя задача создает серьезные проблемы для государственного финансирования, поэтому особенно важной становится разработка интеллектуальных и не дорогостоящих технических решений.

Низкая эффективность работы государственного сектора

После падения социализма страны Восточной и Центральной Европы провели радикальные реформы в структуре органов государственной власти и перешли к системе децентрализованного управления. Местные органы самоуправления получили определенную независимость в принятии решений, что является краеугольным камнем любой системы демократического правления. В то же время во многих странах система местного самоуправления стала слишком фрагментированной, поскольку предпочтение отдавалось вопросам местной автономии, а не эффективной организации системы услуг. Местные органы власти в таких «не интегрированных» системах управления, как правило, немногочисленны. Кроме того, в большинстве бывших социалистических стран (кроме Польши) не были созданы сильные органы управления среднего звена, которые избираются путем прямого голосования и обладают реальной политической властью. Вместо этого были созданы искусственные административно-территориальные единицы, как например, регионы НПТС-2, с делегированными политическими полномочиями. Все это означает, что децентрализация осталась ограниченной в силу того, что центральные правительства оставляли за собой значительные полномочия, не разделяя их с органами управления на более низких уровнях.

В соответствующих разделах настоящего доклада показано, что существующая в субрегионе централизованная система управления со слабыми органами власти среднего звена и обособленными, «не интегрированными» органами местной власти не отличается особой эффективностью в осуществлении структурной перестройки на различных направлениях политики. В странах не сократились региональные диспропорции, доминирование основных городов в системах расселения сохранилось и даже, по сути дела, еще больше укрепилось в результате увеличения разрыва между столицами и городами второго порядка. Увеличилось также неравенство между различными слоями общества, что обернулось пространственной поляризацией с появлением гетто. Степень неравенства еще больше возросла в результате приватизации жилья. Даже в сфере охраны окружающей среды, в структурную перестройку которой направлялись наиболее крупные финансовые средства, ассигнованные ЕС, не удалось обеспечить справедливого распределения проведенных мероприятий в территориальном и социальном отношении. Все эти факты указывают на относительно небольшие успехи государственного сектора стран постсоциализма, оказавшегося неспособным должным образом учесть в ходе структурной перестройки интересы общества (группы с низким доходом, депрессивные поселения, сферы высшего образования и наукоемкого производства).

Сбалансированное развитие потребует совершенствования методов комплексного планирования. К сожалению, на переходном этапе комплексный подход (требующий сильного государственного руководства и межсекторальных воздействий) по большей части отсутствовал. Вместо этого превалировали процессы, продиктованные рынком и ситуативными возможностями. Кроме того, слабым оказалось сотрудничество между регионами, практически отсутствовал прогресс в разработке концепции городов-регионов (метрополитенских ареалов), в развитии трансграничных отношений, и имели место лишь редкие примеры успешного управленческого сотрудничества между органами власти разного уровня. Наконец, слабость государственного управления нашла отражение также в отсутствии сотрудничества между структурами государственного и частного сектора.

На основании сказанного можно сделать вывод, что спустя более чем двадцать лет преобразований в политической и экономической системе странам с переходной экономикой и городам этих стран предстоит еще многое сделать, чтобы улучшить свое положение. Основная проблема заключается в совершенствовании деятельности государственного сектора в направлении комплексного планирования на основе совместного многоуровневого и межотраслевого управления, в особенности сотрудничества муниципалитетов в рамках зон функционального влияния городов и трансграничных территорий.

Страны субрегиона и ЕС должны гораздо активнее использовать комплексные подходы, и ЕС необходимо уделять больше внимания районам по периферии Европейского Союза. В порядке реагирования на экономический кризис ЕС, как представляется, движется в направлении большей интеграции между странами зоны евро (в западном субрегионе в этот процесс вовлечены Словакия, Словения и Эстония). Такой подход укрепляет концепцию «двухскоростной» Европы, что еще больше увеличивает разрыв между развитыми и отстающими странами-членами ЕС. Крупные страны западного субрегиона легко могут вновь оказаться на периферии, если в предстоящее десятилетие не обеспечат ускорение темпов экономического развития.

ПРИМЕЧАНИЯ к ГЛАВЕ 2

1 Drbohlav, D., Hárs, A., Grabowska-Lusińska, I., Migration Trends in Poland, Hungary and the Czech Republic. Similarities and differences, IDEA Synthesis Report for the Central and Eastern European Countries, 2009.

2 Карта Европы с Российской Федерацией, но без Турции и Южного Кавказа.

3 Обычно происходит смешение терминов уровень и темпы урбанизации. Уровень урбанизации – это доля городского населения (которая обычно указывается в процентах) в общей численности населения по состоянию на определенный период времени. Темпы урбанизации – это ежегодное увеличение или снижение уровня урбанизации (и чаще всего также указывается в процентах).

4 Вне зависимости от статистической погрешности, официальная классификация «городских и сельских населенных пунктов» основывается на устаревших демографических критериях 1950-х годов.

5 Tosics, I., City Development in Central and Eastern Europe Since 1990: the Impact of Internal Forces, in Hamilton, F., Andrews, K., Pichler-Milanović, N., Transformation of cities in Central and Eastern Europe: towards globalization, Tokyo/New York, 2005.

6 Hegedüs, J. And Tosics, I., Disintegration of East-European Housing Model, in Clapham, D., Hegedüs, J., Kintrea, K., Tosics, I., Kay, H., Housing Privatisation in Eastern Europe, Westport, 1996: 1.

7 Szelényi, I., Cities under Socialism – and After, in: Andrusz, G., Harloe, M., Szelényi, I.: Cities after Socialism: Urban and Regional Change and Conflict in Post-socialist Societies, Oxford, 1996: 287.

8 Ekler, D., Hegedüs, J., Tosics, I., The socio-spatial relations of city development on the example of Budapest, Budapest, 1980: 111.

9 Kovács, Z., Dövényi, Z., Geographical Features of Urban Transition in Hungary, in Geographica Pannonica № 2, №vi Sad, 1998: 41-46.

10 RePUSRegional Polycentric Urban System, Final Report, INTERREP III B Cadses. Strategy for a Regional polycentric Urban System in Central Eastern Europe Economic Integration Zone, 2007: 28 (www.eukn.org/dsresource?objectid=148082&type=org).

11 Glovackas, S., The Informal Economy in Central and Eastern Europe, WIEGO Research paper, 2005 (http://wiego.org/sites/wiego.org/files/publications/files/Glovackas-Central-Eastern-Europe.pdf).

12 Информация о воздушных перевозках в аэропортах мира за 2010 г.: Wikipedia.

13 Несмотря на кризис, Польша смогла обеспечить умеренный рост экономики благодаря тому, что крупные потоки ПИИ способствовали повышению эффективности производства, кроме того, в стране существовал относительно крупный внутренний рынок с невысокой задолженностью плюс трансферты в рамках осуществления политики единства ЕС, политики в области сельского хозяйства и плавающий валютный курс.

14 European Commission, State of the European Cities Report, Brussels, 2007.

15 Двойной индекс – объем ВВП в городах, деленный на ВВП в сельской местности.

16 Новые государства-члены – восемь стран западного субрегиона плюс Мальта, Кипр, Румыния и Болгария.

17 Jeney, L., Sectoral background of urban–rural economic development inequalities in Visegrád Countries. GAWC Research Bulletin 337, Košice, 2009.

18 См. Skokan, 2009

19 Программа городского аудиторского контроля ЕС – специальный проект статистического бюро Европейского Союза (Евростат), в рамках которого осуществляется сбор данных по крупным городам с пригородными районами. Работа по сбору данных началась в середине 1990-х годов, с тех пор в программу включились многие новые города, и число таких городов растет.

20 http://www.globalinnovationindex.org/gii/GII%202011%20Executive%20Summary.pdf. Проанализировано уже восемьдесят показателей по таким направлениям, как правовые нормы, политические предпосылки, расходы на образование и НИОКР, инфраструктура, транспарентность экономики и т.д., все они классифицируются по соответствующим показателям (индекс творческого потенциала, индекс НИОКР и т.д.) и сведены в единый показатель.

21 2thinknow Innovation Agency (2010), Innovation Cities Europe Index 2010 (www.innovation-cities.com/innovation-cities-europe-index-2010-european-city-rankings).

22 Всемирный банк, Czech Republic: Improving Employment Chances of the Roma, 2008 (http://siteresources.worldbank.org/ECAEXT/Resources/258598-1224622402506/CZ_Roma_Employment_Full_Report.pdf).

23 Szelényi, I., Cities under Socialism – and After, in Andrusz, G., Harloe, M., Szelényi, I.: Cities after Socialism: Urban and Regional Change and Conflict in Post-socialist Societies, Oxford, 1996: 286–317.

24 Обычное жилое помещение означает: «комната или несколько комнат с необходимым оборудованием в здании капитальной постройки или, в зависимости от его конструкции, отдельную часть такого здания ,с учетом того, как она построена, перестроена или переоборудована, которая предназначена для проживания одной семьи и на момент проведения переписи населения не используется для других целей» (Определение ОЭСР: http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=446.

25 В Латвии цены на жилье выросли на 118 % период 2004-2006 гг. (Kozaks, 2006).

26 Hegedüs, J., Housing policy and the economic crisis – the case of Hungary, in Forrest, R., Ngai-Ming Y., Housing Markets and The Global Financial Crisis. The Uneven Impact on Households, Cheltenham, 2011.

27 Hegedüs, 2008

28 Hegedüs, J. and Struyk, R., Divergences and Convergences in Restructuring Housing Finance in Transition Countries in Housing Finance: New and Old Models in Central Europe, Russia and Kazakhstan, Budapest, 2005: 3-41.

29 Based on World Bank/OECD, Private Sector Participation in the Water Sector in the ECA (Eastern and Central Europe and Central Asia) Region, 2003. (http://www.oecd.org/env/outreach/35191789.pdf).

30 Boston Consulting Group/IFUA Horváth & Partners, Long-term operational and financing strategy of BKV Zrt. and the public transport system of Budapest, 2009: 31.

31 Организация «Энергетический портал Европы».

32 Крупнейшая в Европе система централизованного теплоснабжения находится в Варшаве.

33 «Европа 2020»: Европейская стратегия интеллектуального, устойчивого и всестороннего развития (широко известная как «Стратегия ЕС 2020») представляет собой разработанный Европейским Союзом курс действий, направленный на создание единой структуры целенаправленного развития ЕС на период до 2020 года.

34 Органы власти на уровне планирования, например, в семи планировочных округах Венгрии, не считаются органами государственной власти.

35 Предложение делать различие между интегрированной и не интегрированной системой управления было высказано Пейджем и Голдсмитом (1987 г.). В интегрированной системе управления масштабы местных государственных учреждений, как правило, завышены, поскольку они определяются с учетом предоставления предполагаемого максимально возможного объема услуг населению (в Великобритании и скандинавских странах, где реформы местных органов власти в 1970-х годах привели к укрупнению местных органов власти, в результате чего их число значительно сократилось). В не интегрированной системе управления предпочтение отдается местным органам самоуправления с учетом их ориентации на оценку предоставления услуг. Местные администрации, как правило, невелики по масштабам, так что большинство населенных пунктов имеют свои муниципалитеты. Объединенные учреждения обеспечивают координацию деятельности в системе государственного управления, как например, во Франции и странах Южной Европы, где круг обязанностей местных органов власти более узок.

36 НПТС (1-3): Номенклатурный перечень административно-территориальных единиц статистического учета (НПТС) представляет собой иерархическую классификационную систему сбора, обработки и гармонизации региональных статистических данных; проведения социально-экономического анализа и формирования региональной политики ЕС. Различаются три категории регионов: НПТС-1 (крупные социально-экономические регионы); НПТС-2 (основные регионы, где осуществляется региональная политика) и НПТС-3 (малые регионы – с целью получения конкретной оценки).

37 В целом, муниципальные районы обеспечивают управление общественной собственностью (жилье, дороги, парки и т.д.). В 2001 году они были сгруппированы в административные районы, при этом некоторые муниципальные районы предоставляют определенные услуги в масштабах целого административного района (например, занимаются вопросами выдачи лицензий). Городской совет города Праги избирается из представителей всех 57 районов и осуществляет управление городом.

38 Анализ проводился на основе данных: Tosics, I., Multilevel government systems in urban areas. Urban development and urban policies in EU Member States, in Grisel, M., van de Waart, F., Multilevel Urban Governance or the Art of Working Together, European Urban Knowledge Network, 2011.

39 van Kempen, R., Vermeulen, M. and Baan, A., Urban Issues and Urban Policies in the New EU Countries, Euricur, Ashgate, 2005.

40 Tasan-Kok, T., Budapest, Istanbul, and Warsaw. Institutional and spatial change, Delft, 2004: 298.

41 Tosics, I., Governance challenges and models for the cities of tomorrow, Issue paper prepared for the European Commission – DG Regional Policy for the Cities of Tomorrow programme, 2011.

42 РП7 – краткое обозначение Седьмой рамочной программы научных исследований и технических разработок – основного механизма ЕС по финансированию научных исследований в Европе на период 2007-2013 гг. РП7 осуществляется на основе тендера, по итогам которого с победителями конкурса заключаются договоры на соответствующие проекты с учетом тематики высказанных предложений. http://ec.europa.eu/research/fp7/index_en.cfm.

43 Шенгенский договор был подписан в 1985 году, он дает возможность отдельным гражданам из 26 подписавших его стран (22 государства-члена ЕС и 4 страны, не входящие в состав ЕС) перемещаться внутри ЕС без прохождения пограничного контроля.

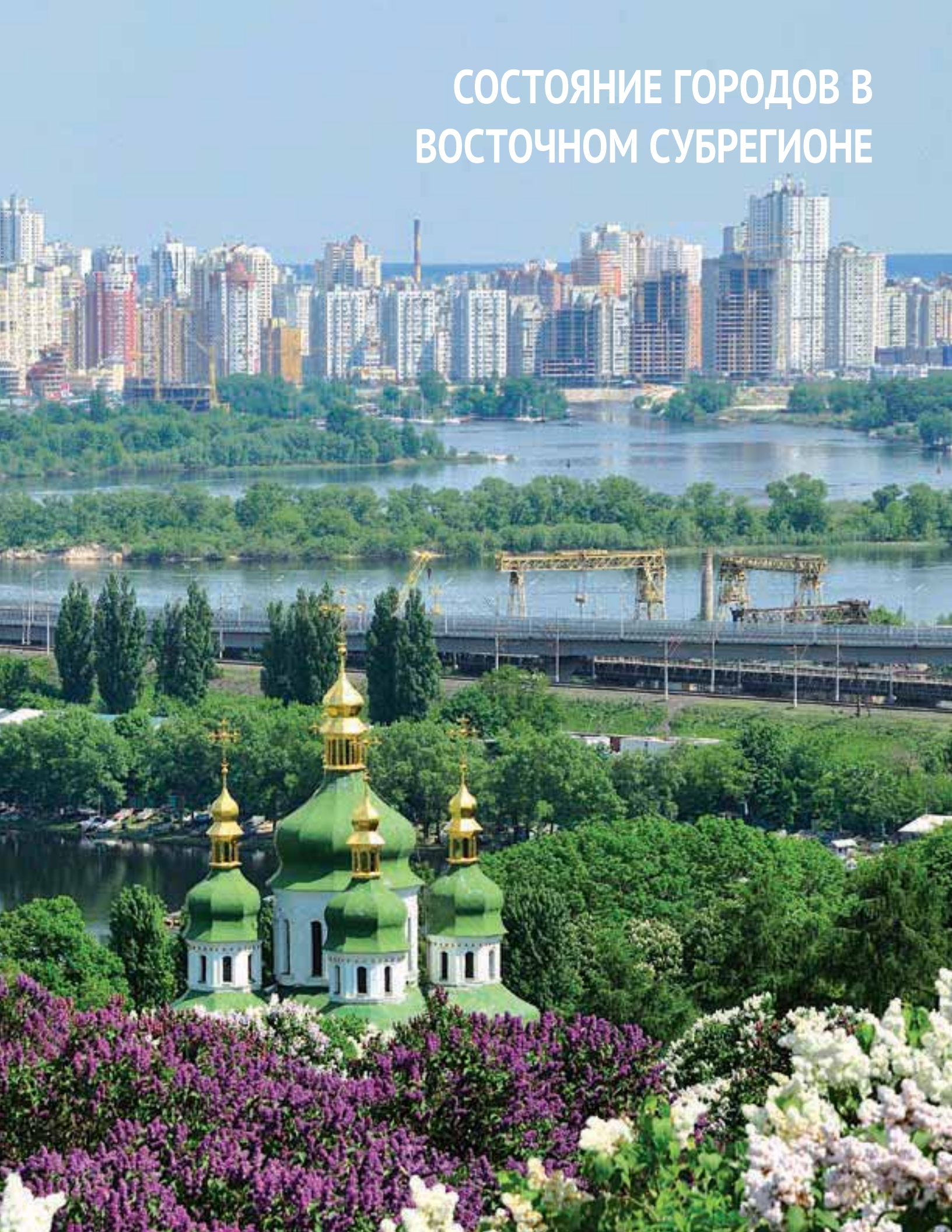
44 European Commission, State of the European Cities Report, Brussels, 2007.

Часть третья

03

Панорама города Киева, Украина. ▶
© петровишвили/Шаттерсток

СОСТОЯНИЕ ГОРОДОВ В ВОСТОЧНОМ СУБРЕГИОНЕ



ВВЕДЕНИЕ

В восточный субрегион в контексте настоящего доклада входят Беларусь, Молдова и Украина. Эти страны объединены в одну общую группу с учетом того, что прежде они вместе с другими бывшими советскими республиками входили в состав единого государства. В 1991 году после распада Советского Союза все они получили независимость; они не являются членами Европейского союза и не занимают положения, близкого к получению такого статуса. Как группа стран они граничат с государствами-членами ЕС Латвией, Литвой, Польшей, Словацкой Республикой, Венгрией и Румынией и входят в зону европейской политики добрососедства.

Беларусь, Молдова и Украина имеют много общего, тем не менее, между ними есть и существенные различия. Украина намного больше, как по площади территории, так и по количеству населения. Площадь территории Беларуси – немногим более одной трети территории Украины, плотность населения в целом по стране ниже, крупных городов меньше. При этом в этой стране самый высокий уровень урбанизации в субрегионе[1]. Молдова – самая малая из трех стран, как по территории, так и по количеству населения, с самым низким уровнем урбанизации и самой слабой экономикой.

Украина граничит с Беларусью, Польшей, Словакией, Венгрией, Румынией, Молдовой и Россией. Она занимает площадь 603 620 кв. км, в 2011 году общая численность населения составляла 45,2 миллиона человек при средней плотности населения 75 чел./кв. км. В состав Украины входят 24 области, одна автономная республика (Крым) и два города с особым статусом: столица страны **Киев** и **Севастополь**.

Территория Беларуси – 207 600 кв. км, страна не имеет выхода к морю, граничит с Россией, Латвией, Литвой, Польшей и Украиной. В 2011 году численность населения составляла 9,6 миллиона человек, средняя плотность населения – 46 чел./кв. км. В Беларуси шесть областей с центрами в **Бресте**, **Витебске**, **Гомеле**, **Гродно**, **Минск**е и **Могилеве**. **Минск** – столица и самый крупный город страны. После Минска самыми крупными являются областные города. В состав областей входят 188 районов.

Молдова занимает территорию площадью 30 300 кв. км, не имеет выхода к морю, граничит с Румынией и Украиной. В 2011 году население страны составляло 3,6 миллиона человек, средняя плотность населения – 118 чел./кв. км. **Кишинев** – столица и самый крупный город Молдовы. Несмотря на относительно небольшие размеры, в стране насчитывается 32 области, одно территориальное автономное образование (Гагаузия) и пять городов: **Бельцы**, **Бендеры**, **Кишинев**, **Комрат** и **Тирасполь** (Бендеры и Тирасполь находятся на отделившейся территории Приднестровье (см. Текстовый блок 3.1). Территории на левом берегу реки Днестр стали спорными территориями после того, как Приднестровье объявило себя независимой Приднестровской Молдавской Республикой со столицей в Тирасполе.

КАРТА 3.1: **ВОСТОЧНЫЙ СУБРЕГИОН**

Источник: http://usaidmd.u2.com.ua/uamap.shtml.

Здание парламента на Площади независимости в Минске. Беларусь.
© Федор Селиванов/Шаттерсток

3.1
НАСЕЛЕНИЕ И УРБАНИЗАЦИЯ

Центральный железнодорожный вокзал в Киеве. **© Радиокафка/Шаттерсток**

Расчеты, проведенные с помощью метода экстраполяции прежних и нынешних демографических показателей, как видно из Таблицы 3.1, свидетельствуют, что в Беларуси, Молдове и Украине развиваются долгосрочные тенденции сокращения общей численности населения, и, согласно прогнозам, они сохранятся до 2050 года. В случае, если эти тенденции будут развиваться и далее, то в период с 1990 года по 2050 год они могут привести к сокращению населения в этих странах на 22,0, 39,0 и 30,2 %, соответственно. В Молдове произойдет наиболее существенное сокращение населения, в Украине, согласно прогнозам, благодаря значительно более высокой численности населения сокращение составит в общей сложности 15,6 миллиона человек. В Беларуси и Молдове абсолютное сокращение населения составит 2,3 и 1,7 миллиона человек. Сокращение населения в субрегионе является следствием крайне низкого уровня рождаемости и высокого уровня смертности. В этом смысле показательным примером является Украина (см. Диаграмму 3.1), где по состоянию на январь 2011 года на 100 случаев смерти приходилось 67 рождений. Причины этого – курение, несчастные случаи на работе и высокий процент самоубийств, особенно среди мужского населения. Кроме того, высок уровень эмиграции, особенно усилившейся (по официальным данным) в период 1995-2001 годов. В 2011 году ожидаемая продолжительность жизни в Украине при рождении составляла 69,5 лет в сравнении 78,6 годами в ЕС.

Низкие показатели рождаемости ассоциируются с фактором старения населения, как например, в Западной Европе, однако в восточном субрегионе дело обстоит иначе. В Украине, например, коэффициент старения (соотношение населения старше 65 лет и населения возрастной группы 15-64 года) фактически сократился с 23,3 % в 2006 году до 21,7 % в 2011 году[2]. Важную роль в том, что рождаемость находится на низком уровне, играют экономические факторы, поскольку снижение чистых доходов все больше сокращает возможности иметь в семье более одного ребенка. Существенным фактором снижения рождаемости было и закрытие многих детских учреждений, начиная с 1991 года[3].

Тенденции урбанизации

В настоящее время уровень урбанизации в Беларуси и Украине стабилизировался, при этом темпы урбанизации, согласно прогнозам, ежегодно будут снижаться на 0,3 % до 2050 года (см. Диаграммы 3.1 и 3.6). В Молдове, начиная с 1950 года, темпы урбанизации постоянно снижались и в период 1990-2005 годов даже достигли негативных показателей. Последнее обстоятельство стало в известной степени результатом раздела территории и исключения из статистических данных показателей по Приднестровью (см. Текстовый блок 3.2 и Диаграмму 3.4). Впоследствии темпы урбанизации в Молдове резко выросли с -0,65 % в период 2000-2005 гг. до +1,68 % в 2005-2010 годах, однако это был лишь кратковременный всплеск.

ТЕКСТОВЫЙ БЛОК 3.1: **РАСПАД ТЕРРИТОРИИ МОЛДОВЫ**

Источник: МДС/Картографический отдел ООН

Источник: Golubock, D, Wilson, J., *Moldova: Divided on the edge of Europe* (http://www.sras.org/moldova)

Район Приднестровья, расположенный между рекой Днестр и украинской границей, вышел из состава Молдовы в 1990 году в одностороннем порядке, приняв соответствующую декларацию. Данный шаг привел к возникновению вооруженного конфликта в марте 1992 года, который в июле 1992 года был приостановлен в результате прекращения огня. С тех пор Приднестровье, находящееся под управлением Приднестровской Молдавской Республики (ПМР), заявляет о своих правах на территорию восточнее реки Днестр, а также на город Бендеры и соседние населенные пункты на западном берегу реки. Молдова не признает отделения Приднестровья; не признают этого и другие государства-члены ООН.

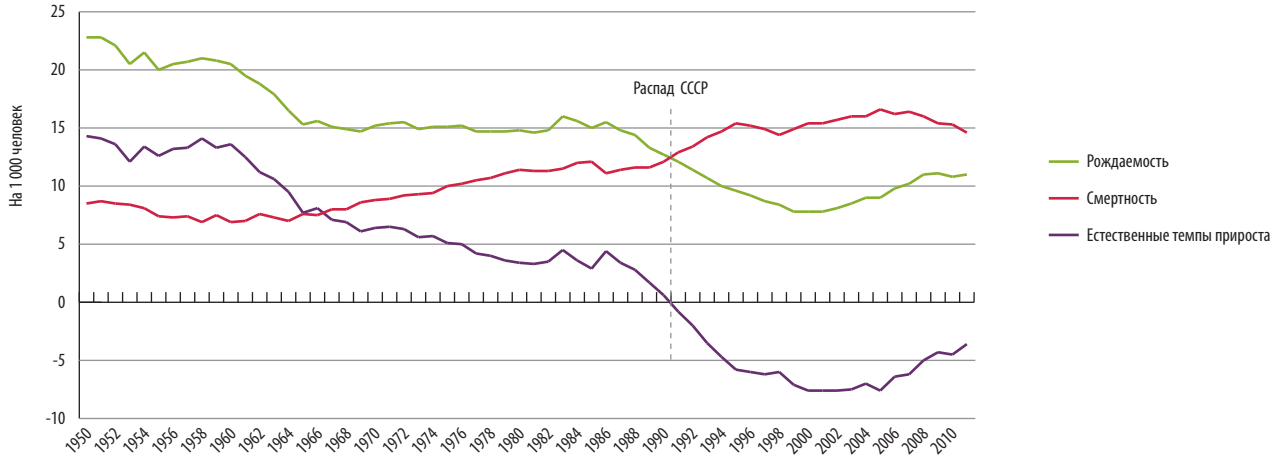
В 1992 году после прекращения огня было подписано трехстороннее соглашение (между Молдовой, Россией и Приднестровьем), в соответствии с которым достигнута договоренность о том, что контроль за обеспечением мер безопасности в демилитаризованной зоне, в которую входят 20 населенных пунктов по обе стороны реки Днестр, будет осуществлять Совместная контрольная комиссия. С этого момента вооруженные столкновения прекратились.

Несмотря на то, что Приднестровье не получило международного признания, эта территория осуществляет деятельность как независимая республика, имеет свое правительство, парламент, вооруженные силы и полицию, почтовую систему и валюту. Принята конституция, есть свой флаг, национальный гимн и герб. Приднестровье признало другие самопровозглашенные страны на постсоветском пространстве – Нагорный Карабах, Абхазию и Южную Осетию. В свою очередь, две последние территории признали Приднестровье независимым государством и установили с ним дипломатические отношения.

Большинство жителей Приднестровья имеют гражданство Молдовы, наряду с этим многие другие жители имеют российское или украинское гражданство. В соответствии с соглашением, подписанным между Молдовой и Украиной в 2005 году, все приднестровские компании, желающие экспортировать товары через украинскую границу, должны пройти регистрацию в молдавских государственных органах власти.

Дом Советов, Тирасполь, Приднестровье. © **Аттила ДЖАНДИ/Шаттерсток**

ДИАГРАММА 3.1: **УРОВЕНЬ СМЕРТНОСТИ, УРОВЕНЬ РОЖДАЕМОСТИ И СОКРАЩЕНИЕ НАСЕЛЕНИЯ В УКРАИНЕ, 1960-2008 ГОДЫ, НА 1 000 ЖИТЕЛЕЙ**



Источник: По данным переписей населения в СССР и статистических ежегодников.

ТАБЛИЦА 3.1: **ТЕНДЕНЦИИ ДИНАМИКИ НАСЕЛЕНИЯ, ПО ДЕСЯТИЛЕТНИМ ПЕРИОДАМ (ВКЛЮЧАЯ 2011 ГОД), НАСЕЛЕНИЕ В ТЫСЯЧАХ**

	1990 г.	2000 г.	2010 г.	2011 г.	2020 г.*	2030 г.*	2040 г.*	2050 г.*
Беларусь	10 260	10 058	9 595	9 559	9 282	8 883	8 438	8 001
Молдова	4 364	4 107	3 573	3 545	3 338	3 147	2 905	2 661
Украина	51 645	48 892	45 448	45 190	43 047	40 515	38 100	36 074

* Прогнозы
Источник: *Перспективы мировой урбанизации: пересмотренное и исправленное издание 2011 года, ДЭСВ ООН, Нью-Йорк, 2012.*

ТАБЛИЦА 3.2: **ТЕНДЕНЦИИ УРБАНИЗАЦИИ ПО СТРАНАМ: УРОВЕНЬ УРБАНИЗАЦИИ (ГОРОДСКОЕ НАСЕЛЕНИЕ В ПРОЦЕНТАХ ОТ ОБЩЕЙ ЧИСЛЕННОСТИ НАСЕЛЕНИЯ) ПО ДЕСЯТИЛЕТНИМ ПЕРИОДАМ (ВКЛЮЧАЯ 2011 ГОД)**

	2000 г.	2010 г.	2011 г.	2020г.*	2030г.*	2040г.*	2050г.*
Беларусь	70,0	74,6	75,0	78,4	81,2	83,3	85,2
Молдова	44,6	46,9	47,7	53,9	59,8	64,8	69,6
Украина	67,1	68,7	68,9	70,8	73,4	76,2	78.8

* Прогнозы
Источник: *Перспективы мировой урбанизации: пересмотренное и исправленное издание 2011 года. ДЭСВ ООН, Нью-Йорк, 2012.*

В настоящее время темпы урбанизации в Молдове, похоже, постоянно снижаются примерно на 0,68 % ежегодно, и данный процесс будет продолжаться до 2050 года. Однако, несмотря на это, численность городского населения в Молдове в *абсолютном* выражении продолжает расти.

День, когда Молдова достигнет уровня более 50 % городского населения в стране, наступит, согласно прогнозам, в 2015 году. Начиная с этого момента, уровень урбанизации в Молдове будет продолжать расти, ежегодно темп урбанизации по сравнению с темпом урбанизации в Беларуси и Украине будет удваиваться, и в 2050 году в стране, согласно прогнозам, будет примерно 70 % городского населения. Беларусь и Украина уже давно перешагнули точку 50 %, и уровень урбанизации в этих странах будет расти и дальше (см. Таблицу 3.2).

В конце 1950-х годов городское население Беларуси составляло всего 30 %. В 1960-х годах началась активная миграция из сельских районов в города, достигшая максимального темпа в 3,25 % в 1965 году, после чего в Беларуси начала развиваться тенденция постепенного ежегодного снижения темпа урбанизации, приведшая в 2010 году к показателю 0,6 %.

Уже в 1970 году большинство населения Беларуси (57 % общей численности населения) проживало в городах, в 2000 году это число выросло до 70 %. В 2011 году общая численность населения Беларуси составляла 7,2 миллиона, в том числе 5,6 миллиона (75,0 %) проживало в городах и 2,4 миллиона (25,0 %) в сельской местности. С учетом ежегодного снижения темпа урбанизации, который достигнет 0,22 % в 2050 году, уровень урбанизации Беларуси будет расти медленнее и достигнет по прогнозу 85 % в 2050 году. Вместе с тем, население столицы страны **Минск** за последние 15 лет увеличилось на 10 %.

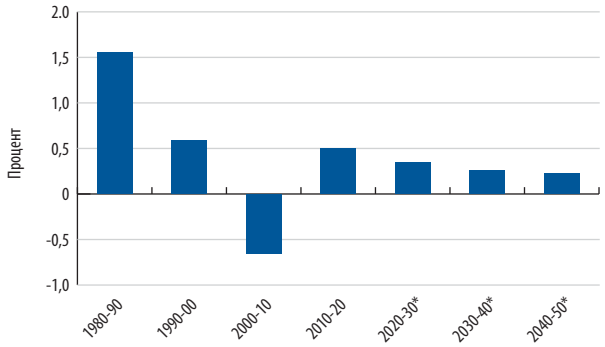
Приведенные на Диаграммах 3.2 и 3.3 данные показывают, что сокращение численности сельского населения происходило более быстрыми темпами, чем увеличивалась численность городского населения. Это означает, что уменьшение количества сельского населения в большей мере способствует повышению уровня урбанизации (доли городских жителей в общей численности населения), чем фактическому росту городов.

ТАБЛИЦА 3.3: **ДОЛЯ ОБЩЕГО НАСЕЛЕНИЯ В СТОЛИЦАХ И ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЯХ, 1950-2025 ГОДЫ (В ПРОЦЕНТАХ)**

Город	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2011	2015*	2020*	2025*
Минск	3, 7	6, 7	10, 3	13, 7	15, 8	16, 9	19, 2	19, 0	20, 3	21, 4	22, 3
Киев	2, 2	2, 7	3, 5	4, 4	5, 0	5, 3	6, 2	6, 0	6, 6	6, 8	7, 1
Харьков	2, 0	2, 3	2, 6	2, 9	3, 1	3, 0	3, 2	-	3, 3	3, 3	3, 4
Кривой Рог	0, 8	1, 0	1, 2	1, 3	1, 4	1, 4	1, 6	-	1, 9	2, 0	0, 8
Одесса	1, 4	1, 6	1, 9	2, 1	2, 1	2, 1	2, 2	-	2, 3	2, 4	2, 5
Днепропетровск	1, 4	1, 6	1, 8	2, 2	2, 3	2, 2	2, 2	-	2, 2	2, 1	2, 1
Донецк	1, 6	1, 7	1, 9	2, 1	2, 1	2, 1	2, 1	-	2, 1	2, 1	2, 1
Запорожье	0, 8	1, 1	1, 4	1, 6	1, 7	1, 7	1, 7	-	1, 7	1, 7	1, 7
Кишинев	5, 7	7, 6	9, 9	13, 3	16, 7	17, 5	19, 9	19, 0	20, 7	21, 3	21, 9

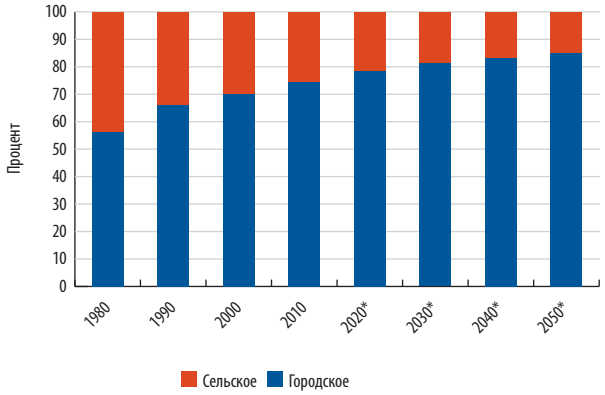
* Прогнозы
Источник: Перспективы мировой урбанизации, пересмотренное и исправленное издание 2011 года. ДЭСВ ООН, Нью-Йорк, 2012.

ДИАГРАММА 3.2: **СРЕДНЕГОДОВЫЕ ТЕМПЫ УРБАНИЗАЦИИ В БЕЛАРУСИ, ПО ДЕСЯТИЛЕТНИМ ПЕРИОДАМ (В ПРОЦЕНТАХ)**



* Прогнозы
Источник: Перспективы мировой урбанизации, пересмотренное и исправленное издание 2011 года. ДЭСВ ООН, Нью-Йорк, 2012.

ДИАГРАММА 3.3: **ГОРОДСКОЕ И СЕЛЬСКОЕ НАСЕЛЕНИЕ БЕЛАРУСИ, 1980-2050 ГОДЫ (В ТЫСЯЧАХ)**



* Прогнозы
Источник: Перспективы мировой урбанизации, пересмотренное и исправленное издание 2011 года. ДЭСВ ООН, Нью-Йорк, 2012.

Минск, население которого в 2011 году насчитывало 1,9 миллиона человек, является в стране единственным городским населенным пунктом европейского масштаба и многофункциональным городом с развитыми промышленностью, социальной и инженерной инфраструктурой и населением свыше 500 000 жителей. Основу международного значения города составляют торговля, технически передовые предприятия, финансовые учреждения и высшие учебные заведения. В число городских населенных пунктов национального значения (многофункциональные города с развитой системой обслуживания, учреждениями культуры и искусства и населением от 200 000 до 500 000 жителей) входят пять областных центров: **Брест**, **Витебск**, **Гомель**, **Гродно** и **Могилев**. Городские населенные пункты регионального значения (промышленные города и в некоторых случаях районные административные центры с населением до 100 000 жителей) – это города районного масштаба, населенные пункты местного значения – малые промышленные, культурные, туристические и курортные города и сельские поселения с населением до 20 000 жителей.

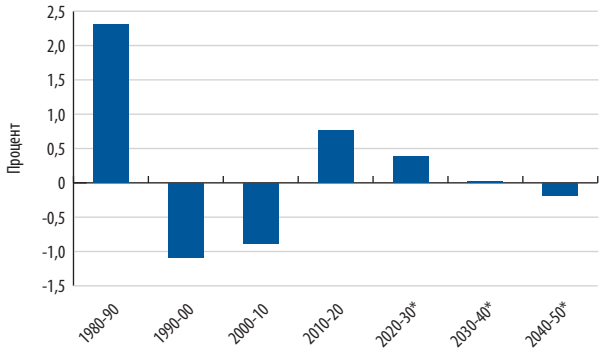
В 1950 году городское население Молдовы составляло всего 16,5 %. Через двадцать лет этот показатель увеличился почти в два раза и составил 32,1 %, он непрерывно рос и достиг 46,8 % в 1990 году, когда рост численности населения резко снизился после отделения Приднестровья. Последствия переходного периода привели к сокращению уровня урбанизации, который снизился до 43,2 % в 2005 году.

В 2011 году общее количество населения Молдовы, согласно оценкам, составляло 3,6 миллиона человек, из которых 1,7 миллиона (47,7 %) проживали в городах и 1,9 миллиона (52,3 %) в сельской местности. При этом в течение десятилетия 2010-2020 годов среднегодовые темпы урбанизации в Молдове резко вырастут, хотя после 2020 года, согласно прогнозам, они пойдут на убыль. В Молдове начинается долгосрочный этап повышения уровня урбанизации, который достигнет примерно 70 % в 2050 году (см. Диаграммы 3.4 и 3.5).

Диаграммы 3.4 и 3.5 показывают, что в Молдове, как и в Беларуси, сокращение сельского населения после 2000 года превышало темпы роста городского населения при сравнении данных на основе десятилетних периодов, и это означает, что, начиная с 2010 года, сокращение сельского населения будет иметь более важное значение как фактор, влияющий на рост уровня урбанизации, чем изменение численности населения урбанизированных ареалов как таковых.

Население столицы **Кишинева** в 2011 году составляло 677 000 жителей, это крупнейший город страны. В 2011 году в Молдове в общей сложности насчитывалось 1 681 населенный пункт, в том числе 60 городов, семь муниципальных образований (два

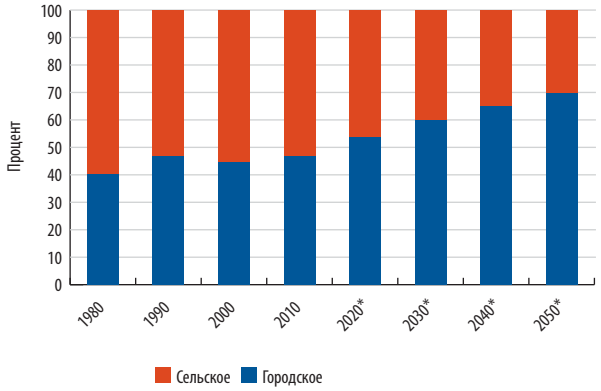
ДИАГРАММА 3.4: **СРЕДНЕГОДОВЫЕ ТЕМПЫ УРБАНИЗАЦИИ В МОЛДОВЕ, ПО ДЕСЯТИЛЕТНИМ ПЕРИОДАМ (В ПРОЦЕНТАХ)**



* Прогнозы

Источник: Перспективы мировой урбанизации, пересмотренное и исправленное издание 2011 года. ДЭСВ ООН, Нью-Йорк, 2012

ДИАГРАММА 3.5: **ГОРОДСКОЕ И СЕЛЬСКОЕ НАСЕЛЕНИЕ МОЛДОВЫ, 1980-2050 ГОДЫ (В ТЫСЯЧАХ)**

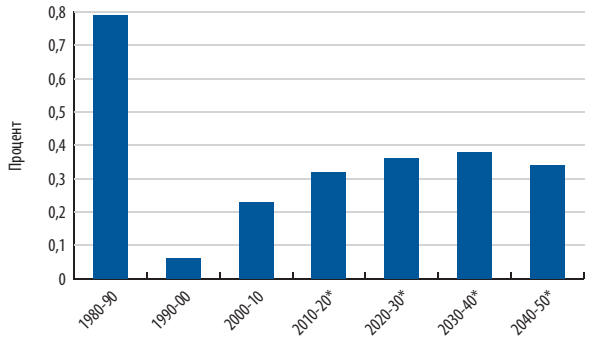


* Прогнозы

Источник: Перспективы мировой урбанизации, пересмотренное и исправленное издание 2011 года. ДЭСВ ООН, Нью-Йорк, 2012

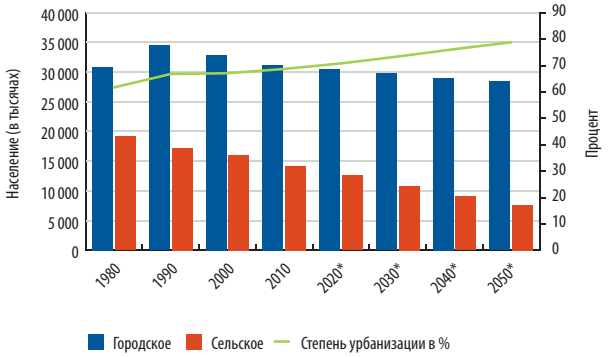
«Ворота Кишинева». В Молдове увеличиваются средние годовые темпы урбанизации. Источник: **Сергей/Открытые источники**

ДИАГРАММА 3.6: **СРЕДНЕГОДОВЫЕ ТЕМПЫ УРБАНИЗАЦИИ, УКРАИНА, ПО ДЕСЯТИЛЕТНИМ ПЕРИОДАМ (В ПРОЦЕНТАХ)**



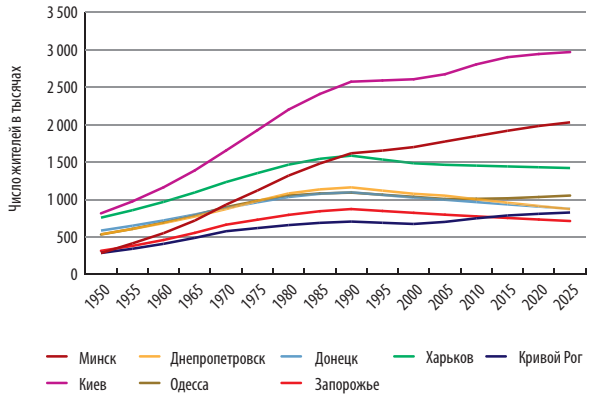
* Прогнозы
Источник: Перспективы мировой урбанизации, пересмотренное и исправленное издание 2011 года. ДЭСВ ООН, Нью-Йорк, 2012.

ДИАГРАММА 3.7: **ГОРОДСКОЕ И СЕЛЬСКОЕ НАСЕЛЕНИЕ УКРАИНЫ, 1980-2050 ГОДАХ (В ТЫСЯЧАХ)**



* Прогнозы
Источник: Перспективы мировой урбанизации, пересмотренное и исправленное издание 2011 года. ДЭСВ ООН, Нью-Йорк, 2012.

ДИАГРАММА 3.8: **СТОЛИЦЫ И ГОРОДСКИЕ АГЛОМЕРАЦИИ С НАСЕЛЕНИЕМ СВЫШЕ 750 000 ЖИТЕЛЕЙ, 1950-2025 ГОДЫ (В ТЫСЯЧАХ)**



Источник: Перспективы мировой урбанизации, пересмотренное и исправленное издание 2011 года. ДЭСВ ООН, Нью-Йорк, 2012.

из которых расположены в пределах больших городов), 917 деревень и 659 населенных пунктов в рамках коммун.

В период 1950-1980 годов в Украине города развивались быстрыми темпами, несмотря на то, что в эти годы происходило постоянное снижение среднегодовых темпов урбанизации с 3,1 % до 1,1 %. В 1990-2010 годы темп урбанизации стал негативным и составлял в среднем -0,5 % в год. Негативные показатели, согласно прогнозам, будут сохраняться до 2050 года, оставаясь в среднем на уровне -0,2 % в год.

В 2011 году население Украины составляло 45,2 миллиона человек, из которых 31,1 миллиона (68,9 %) проживали в городах и 14,1 миллиона (31,1 %) в сельской местности. Сегодня городское население более чем в два раза превышает численность сельского – в стране сложилась ситуация, прямо противоположная той, что существовала в 1950-х годах. С учетом того, что сокращение численности сельского населения в среднем ежегодно составляет -1,5 %, уровень урбанизации в Украине растет, несмотря на негативные темпы роста городов.

В разных районах страны разная плотность населения. Высокая плотность населения на востоке Украины является результатом выросших в 1960-х и 1970-х годах промышленных городов, которые составляют основу существующих ныне городских кластеров, таких как **Донецк-Макеевка** и **Горловка-Енакиево**. В настоящее время население **Днепропетровской**, **Донецкой** и **Луганской** областей на 80-90 % составляют городские жители, в этих трех областях проживают 25 % всего населения Украины. Городское население сосредоточено также в **Харьковской** области (уровень урбанизации – 79 %). Кроме всего прочего, на распределение населения на территории Украины влияли известные исторические события, такие как мировые войны, голодомор 1932 года и депортации населения в XX веке.

Городские агломерации

Анализ ситуации в столицах и городских агломерациях субрегиона с населением свыше 750 000 жителей показывает, что все эти урбанизированные территории развивались примерно до 1990 года, однако сегодня в демографическом отношении они находятся в состоянии упадка или, по некоторым прогнозам, в них может наступить застой. В таком положении находится агломерация **Кишинева**, столицы Молдовы, с населением 677 000 жителей. В столицах Беларуси и Украины, **Минске** и **Киеве**, такая тенденция не наблюдается (см. Диаграмму 3.8), так же как не отмечается она в **Одессе** и **Кривом Роге** в силу одновременного развития процессов миграции сельского населения в города и эмиграции. Минск и Кишинев, в которых в 2011 году было сосредоточено по 19 % населения соответствующих стран, являются доминирующими агломерациями в национальном масштабе, при том, что в Киеве этот показатель составляет всего лишь 6 %.

В этих трех странах разница в количестве населения между городами как таковыми и их агломерациями, как правило, невелика. В 2011 году население **Киевской** агломерации составляло 3,22 миллиона человек, что превышало численность населения города Киева, насчитывавшего 2,83 миллиона жителей, всего на 14 %. Незначительная разница отмечается и в других городах: **Харьков** – 9,5 %, **Одесса** – 10,5 %, **Минск** – 1,3 %. Для сравнения, в **Берлине** и **Париже** численность населения в агломерациях выше, чем в самих городах, на 25,3 и 378,8 %, а в польско-чешской городской агломерации **Катовице-Острава** – на 693,6 %. Только в **Донецке** (43,6 %) и **Днепропетровске** (34,5 %) агломерации в какой-то степени приближаются к показателям городских агломераций в ЕС. В прошлом территория **Киева** разрослась, однако в настоящее время процесс расширения города приостановлен, дальнейшее расширение не предусмотрено ни «Стратегией развития Киева на период до 2025 года», ни первоочередными задачами городского развития на предстоящие 10-15 лет[4].

Демографические изменения

В Беларуси переписи населения проводились в 1999 и 2009 годах (в Белорусской Советской Социалистической Республике – в 1939, 1959, 1970, 1979 и 1989 годах). Демографическая обстановка в стране вызывает озабоченность. В последние десять лет сохраняется отрицательный естественный прирост населения в результате негативного соотношения между уровнем смертности и уровнем рождаемости в сельской местности, особенно в районах радиоактивного загрязнения после **чернобыльской** катастрофы. В городах данные о рождаемости по-прежнему превышают показатели смертности, однако этого еще недостаточно, чтобы обеспечить позитивный прирост численности населения. В последние годы в Беларуси (с учетом также чистой эмиграции) демографические изменения приобретают позитивный характер, как показано на Диаграмме 3.10. Однако возрастная структура здесь такая же, как и в Украине, следовательно, в области демографии следует ожидать проблем.

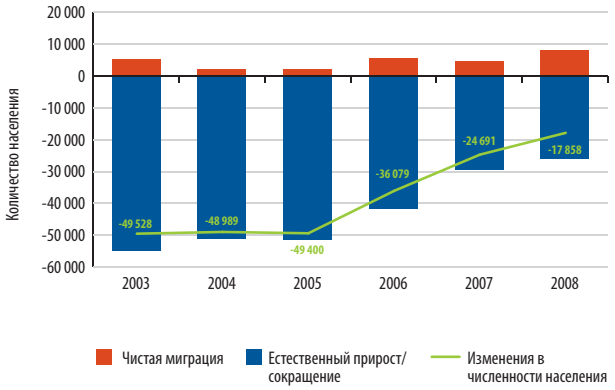
В Молдавской ССР переписи проводились в 1959, 1970, 1979 и 1989 годах. В Республике Молдова первая перепись состоялась в октябре 2004 года. Данные по левобережной части страны и по городу Бендеры не учитывались. Согласно данным переписи 2004 года, наиболее урбанизированными ареалами страны (с точки зрения численности городского населения) были муниципалитеты Бельцев и Кишинева.

На Диаграмме 3.11 приводится динамика демографических показателей в городских и сельских районах Молдовы, из которой видно, что, начиная с 2007 года, появилась слабая тенденция повышения рождаемости по сравнению со смертностью. В сельской местности Молдовы численность населения продолжает сокращаться, хотя, начиная с 2005 года, процесс замедлился.Серьезное снижение в 2004 году стало результатом «единовременной» корректировки статистических данных, отражающих ситуацию после отделения Приднестровья.

Процесс естественного сокращения общей численности населения осложняется в связи с продолжающейся эмиграцией. Несмотря на то, что в Молдове возрастная структура лучше, чем в Беларуси и Украине, показатели в сфере миграции значительно хуже. В сущности, по показателям эмиграции Молдова остается одной из ведущих стран мира[5] (см. Диаграмму 3.12). Прогнозы указывают на дальнейшее снижение численности населения и сокращение доли населения трудоспособного возраста.

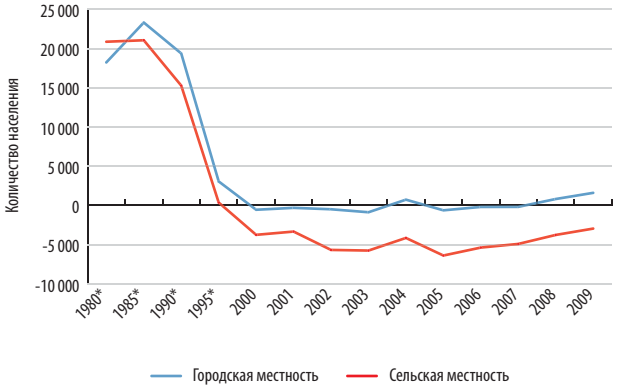
В Украине (до 1991 года в Украинской ССР) переписи

ДИАГРАММА 3.9: **ДЕМОГРАФИЧЕСКИЕ ИЗМЕНЕНИЯ В БЕЛАРУСИ, 2003-2008 ГОДЫ (В ТЫСЯЧАХ ЧЕЛОВЕК)**



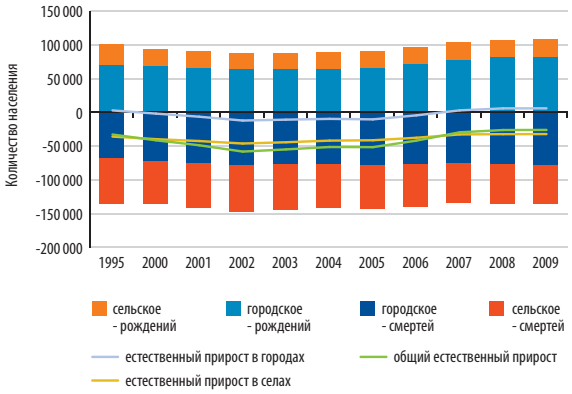
Источник: Статистический комитет Республики Беларусь, Минск, 2010; http://belstat.gov.by/homep/en/indicators/population.php (просмотрено 10 января 2012 г.).

ДИАГРАММА 3.11: **ЕЖЕГОДНОЕ СООТНОШЕНИЕ МЕЖДУ УРОВНЕМ РОЖДАЕМОСТИ И УРОВНЕМ СМЕРТНОСТИ, МОЛДОВА, 1980-2009 ГОДЫ**



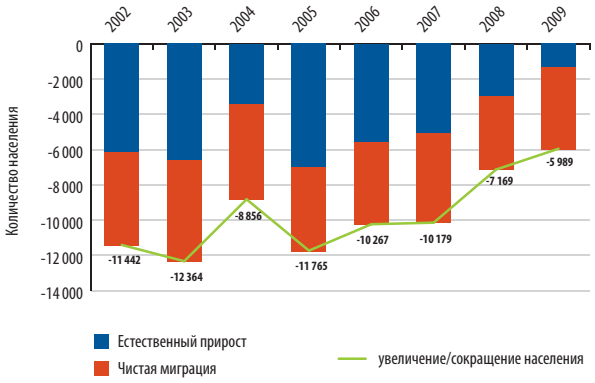
Источник: На основе данных сайта http://www.statistica.md/public/files/serii_de_timp/populatie/miscarea_naturala/2.2.1.xls (просмотрено 7 июня 2011 г.).

ДИАГРАММА 3.10: **ЕСТЕСТВЕННЫЙ ПРИРОСТ НАСЕЛЕНИЯ БЕЛАРУСИ, 1995-2009 ГОДЫ**



Источник: Статистический комитет Республики Беларусь. Социальные условия и уровень жизни населения Республики Беларусь. Минск, 2012. С. 41 (http://belstat.gov.by/homep/en/publications/house/2012/about.php).

ДИАГРАММА 3.12: **ДЕМОГРАФИЧЕСКИЕ ИЗМЕНЕНИЯ В МОЛДОВЕ, 2002-2009 ГОДЫ (В ТЫСЯЧАХ ЧЕЛОВЕК)**



Источник: На основе данных Статистического ежегодника Молдовы. 2010.

населения проводились в 1913, 1926, 1959, 1970, 1979, 1989 и 2001 годах. В настоящий доклад не представилось возможным включить данные переписи 2012 года.

Специалисты в области демографии высказывают в отношении Украины озабоченность по поводу тенденций сокращения населения, средней продолжительности жизни и связанными с этими изменениями в половозрастной структуре населения с учетом того, что на протяжении более четырех десятилетий в стране снижаются показатели рождаемости, замедлился процесс смены поколений, и ускоряется старение населения. Данная ситуация создает угрозу восстановлению населения и способствует сокращению его общей численности. Эти тенденции являются совокупным результатом предшествовавших давних и недавних исторических событий, начиная с принудительной коллективизации и репрессий в период 1930-1950 годов и кончая **чернобыльской катастрофой** и массовой эмиграцией населения в связи с экономическим кризисом 1990-х годов.

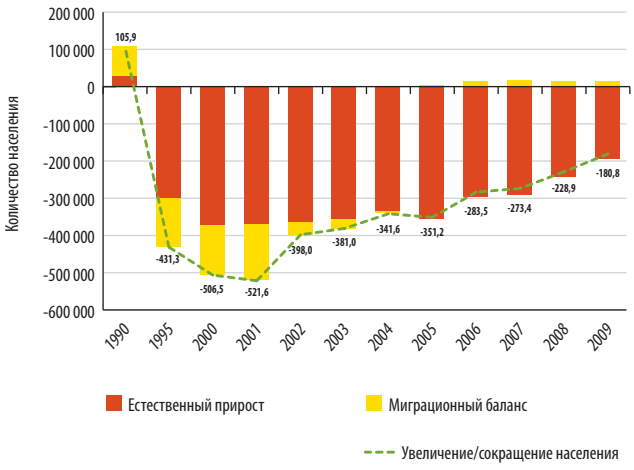
Еще одним фактором, оказавшим влияние на структуру демографии Украины, стал постоянный отток молодых специалистов в города России в период до 1990-х годов.

Влияние на экономику Украины оказал фактор старения населения, дающий повышенную нагрузку на государственный бюджет из-за увеличения пенсионных выплат и с учетом изменения хозяйственной практики трудоспособного населения. Решение о повышении пенсионного возраста обеспечивает занятость большему числу лиц старшего поколения, вместе с тем, такая мера, как правило, ведет к негативным последствиям в связи с неготовностью работников предприятий переходить на технически передовые методы работы и новые технологии.

Высокий уровень жизни в Западной Европе способствовал в период после 1990 года постоянному оттоку рабочей силы, главным образом молодежи, из Беларуси, Молдовы и Украины. Некоторые страны Западной Европы благодаря потокам миграции смогли компенсировать нехватку населения, трудовых ресурсов и даже обеспечить реальный рост численности населения. В самые последние годы в Украине наметилась едва заметная позитивная тенденция притока мигрантов (см. Диаграмму 3.13), однако вновь прибывшего населения не хватало, чтобы компенсировать крайне негативные последствия в связи с отсутствием общего естественного прироста. Соответственно, долгосрочные перспективы в области демографии не вселяют оптимизма. Украина не располагает возможностями для того, чтобы в ближайшей или среднесрочной перспективе найти замену выехавшему населению[6].

Кобзарь поет под собственный аккомпанемент в Киеве. Старение населения создает нагрузку на экономику Украины. **© Кавун Ксения/Шаттерсток**

ДИАГРАММА 3.13: **ДЕМОГРАФИЧЕСКИЕ ИЗМЕНЕНИЯ В УКРАИНЕ, 1990-2009 ГОДЫ (В ТЫСЯЧАХ ЧЕЛОВЕК)**



Источник: На основе данных статистических ежегодников Украины.

Динамика миграции и ее последствия для городов

Внутренняя миграция

В 1960-х годах в результате развития таких промышленных городов Белоруссии, как **Новополоцк**, **Светлогорск** и **Солигорск**, появилось много новых рабочих мест. Соответственно, население в этих городах в период 1959-1970 годов росло быстрыми темпами: в Светлогорске – на 35 000, Солигорске – на 40 000 и Новополоцке – на 40 000 жителей. После чернобыльской катастрофы 1986 года в Украине Беларусь оказалась в зоне сильного радиоактивного загрязнения, что привело к переселению жителей в более безопасные районы внутрь страны (см. Текстовый блок 3.2). В настоящее время типичными для внутренней миграции в Беларуси являются потоки сельского населения в города и межгородские потоки – из моногородов с развалившейся промышленностью в города с развивающейся экономикой с учетом того, что в них существуют возможности занятости, выше зарплата, хорошо развита инфраструктура и работают городские предприятия.

В Молдове отследить потоки внутренней миграции

оказалось сложной задачей, поскольку власти страны больше не получают достоверную статистику по Приднестровью. Тем не менее, считается, что в Молдове происходит постоянный процесс эмиграции, а не внутренняя миграция[7].

В 1990-х годах процесс урбанизации в Украине отличался двумя характерными особенностями – сокращением населения в малых городах и миграцией населения в крупные города. Кроме того, на протяжении многих лет наблюдалась также миграция населения из западных и центральных районов Украины на юг страны и в **Киев**. **Чернобыльская** катастрофа усилила этот процесс, ускорив переселение людей в относительно чистые южные районы (см. Текстовый блок 3.2).

Население **Киева** продолжает расти за счет потоков миграции из других районов (и городов) страны. В последнее время, однако, приток населения замедляется при повышении темпов естественного прироста (см. Диаграмму 3.14). Данные статистики по миграции внутри страны за 2010 год показывают, что основными местами, куда направляются потоки населения, мигрирующего из сельских районов в города, остаются **Киевская** агломерация, **Одесса** и, в меньшей мере, Крым. В крупных промышленных городских агломерациях **Донецка** и **Харькова** численность населения сократилась в результате закрытия предприятий и увольнения рабочих.

Трансграничная миграция

В 1990-х – начале 2000-х годов из Беларуси в поисках работы эмигрировало большое число специалистов. Основными странами назначения стали Германия, Россия, Великобритания, Украина и США. Согласно данным проведенного в последнее время исследования, о планах выезда на работу за рубеж заявляют до 43 % занятого населения Беларуси. В числе мигрантов, въезжающих в Беларусь, большинство составляют граждане России и Украины (в течение последних пяти лет ежегодно примерно 4 000 и 1 000 человек, соответственно). Имеется незначительное количество иммигрантов из других стран, большинство из них граждане Китая (550 человек в 2009 году).

В Молдове официальная статистика по миграции не соответствует реальной действительности. Согласно официальным данным, в 2009 году Молдова приняла 2 010 иммигрантов, прибывших в основном из Украины. Также согласно официальным данным, из Молдовы в 2010 году выехали за рубеж 6 663 человека, в основном в Украину и Россию. При этом в этих данных указаны только те граждане, кто официально заявил о планах выезда из страны, между тем, сегодня каждый четвертый взрослый житель Молдовы работает за рубежом. И если теоретически кое-кто из них в будущем и может вернуться домой, неизвестно, сколько людей останется за границей. В Молдове один из самых высоких в мире показателей эмиграции. Массовый отъезд начался в 1990-х годах и достиг максимального уровня в 2005 году; согласно оценкам, из страны за рубеж выехало от 400 000 до 750 000 человек.

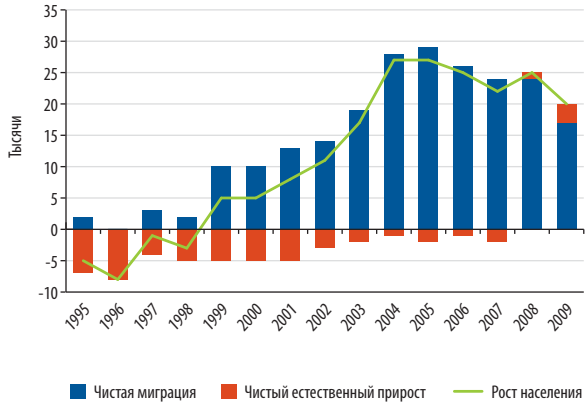
В Украине волны эмиграции захлестнули страну в начале 1990-х годов и в период 2000-2002 годов. Начиная с 1990 года Украину покинули, в основном по экономическим соображениям, более 6,5 миллионов человек, или 14,4 % населения. Наибольшей популярностью пользовались Италия, Польша, Россия и США. Западная Европа и США привлекают иммигрантов высокой зарплатой, а популярность России объясняется сочетанием таких факторов, как безвизовый режим, общность культур и возможность получить работу. Количество иммигрантов, прибывших в Украину в период после 1990 года, в основном из Беларуси, Казахстана и России, превысило 5,2 миллиона человек (11,6 % населения). Украина служит также перевалочным пунктом для граждан третьих стран, направляющихся в Западную Европу, некоторые из них остаются в Украине. Направление миграции из Украины в Россию является третьим крупнейшим в мире после потоков миграции из Мексики в США и из России в Украину.

Размеры городов и системы раселения

Между странами восточного субрегиона существуют значительные различия с точки зрения размеров городов и распределения населения. Большинство крупных городов субрегиона, за исключением двух столичных городов, находятся в Украине.

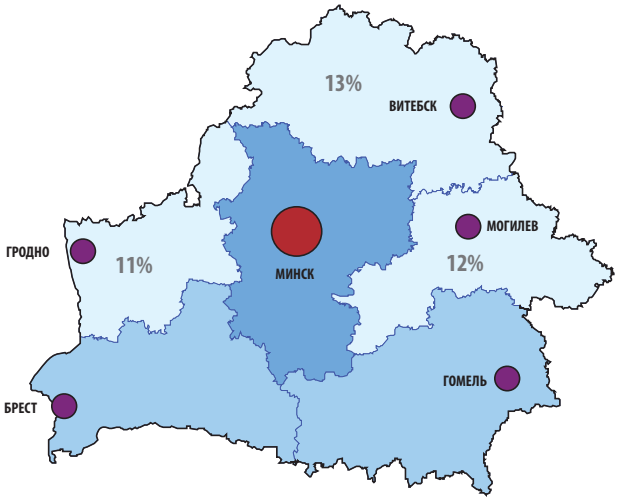
В Беларуси отмечается неравномерное распределение населения, почти 34 % населения проживают в центре страны, где расположена столица и крупнейший город страны **Минск**. В

ДИАГРАММА 3.14: **ЕСТЕСТВЕННЫЙ ПРИРОСТ И МИГРАЦИЯ НАСЕЛЕНИЯ В КИЕВ, 1995-2009 ГОДЫ (В ТЫСЯЧАХ)**



Источник: Проект «Стратегии развития Киева на период до 2025 года» (http://eternityclub.kiev.ua/pdf/EN_Strategy_Kyiv2025-8June2011.pdf; просмотрено в сентябре 2011 г.)

КАРТА 3.2: **РАСПРЕДЕЛЕНИЕ НАСЕЛЕНИЯ В БЕЛАРУСИ, 2010 ГОД**



Источник: Статистический комитет Республики Беларусь, Минск, 2010; http://belstat.gov.by/homep/en/indicators/population.php (просмотрено 10 января 2012 г.)

ТЕКСТОВЫЙ БЛОК 3.2: **ЧЕРНОБЫЛЬСКАЯ КАТАСТРОФА И МИГРАЦИЯ НАСЕЛЕНИЯ**

Покинутый город Припять, Украина. После чернобыльской катастрофы город покинули около 50 000 человек. **© Оливер Свед/Шаттерсток**

26 апреля 1986 года на Чернобыльской атомной электростанции в Украине (в то время Украинской ССР) произошла ядерная авария, после чего в результате взрыва и пожара в атмосферу было выброшено значительное количество радиоактивных веществ. Радиоактивные вещества разнесло ветром по обширной территории западной части СССР и Европы. Авария в Чернобыле стала самым тяжелым из всех прежних катастроф на атомных электростанциях и одной из двух аварий 7-го уровня по международной шкале ядерных событий (другим таким событием является авария на атомной электростанции Фукусима-Даичи в 2011 году). Согласно официальным данным, полученным в постсоветский период, примерно 60 % радиоактивных веществ выпали на территории Беларуси.

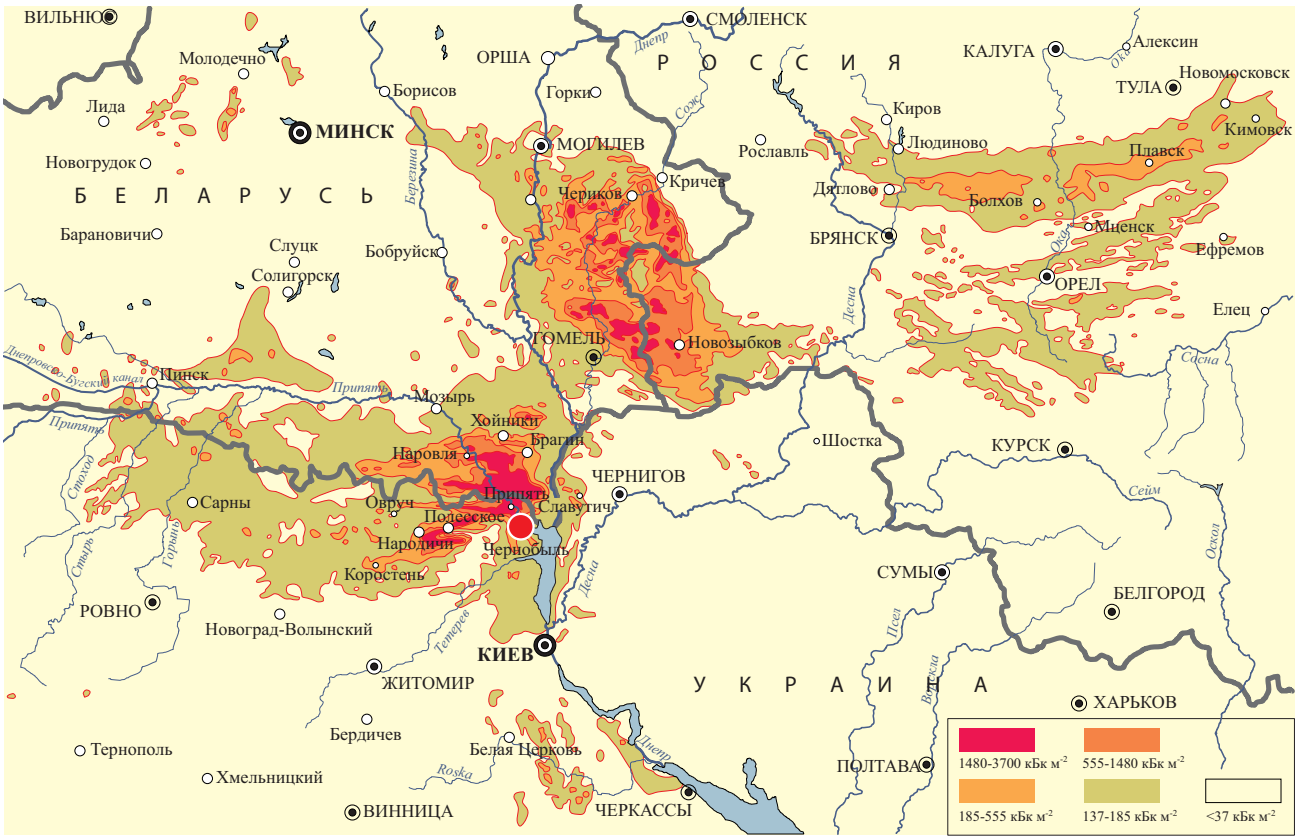
Решение проблем, связанных с последствиями аварии, легло тяжелым бременем на национальные бюджеты. Украина до сих пор ежегодно выделяет от 5 до 7 % государственного бюджета на выплату пособий и выполнение программ, связанных с Чернобылем. В Беларуси, России и Украине примерно 7 миллионов человек получают социальные пособия, связанные с ликвидацией последствий Чернобыля[8]. В Беларуси расходы составили в 1991 году 22,3 % бюджета страны, затем они постепенно снижались и в 2002 году достигли 6,1 %. Согласно оценкам, общая сумма затрат Беларуси в период 1991-2003 годов составила свыше 13 миллиардов долларов США, а общие потери Беларуси за 30 лет оцениваются в 235 миллиардов долларов.

После катастрофы прошли две волны миграции, вызванные мерами, предпринятыми в силу экологических соображений: первая с апреля 1986 года по 1990 год (эвакуация населения, проживавшего в 30-километровой зоне реактора), и вторая с 1991 года по настоящее время. С 1986 года по 2000 год всего более 350 000 человек – жители наиболее загрязненных районов Беларуси, России и Украины – были эвакуированы и переселены в другие места. Миграция вызвала цепную реакцию геодемографических и социально-экономических изменений.

Беларусь, Россия и Украина постоянно несут значительные расходы, связанные с удалением радиоактивных загрязнений и оказанием медицинской помощи населению после аварии в Чернобыле. Международное агентство по атомной энергии провело анализ экологических последствий чернобыльской катастрофы. Непосредственно жертвами аварии стал тридцать один человек – люди, работавшие на обслуживании реактора, и сотрудники служб аварийной помощи. Приблизительные данные о количестве людей, возможно, погибших в результате аварии, самые разные. Оценки Научного комитета ООН по действию атомной радиации говорят, что по состоянию на 2008 год общее число погибших от радиации составляло 64 человека. Всемирная организация здравоохранения считает, что эта цифра может достигать 4 000 человек. В докладе 2006 года содержится прогноз, согласно которому число потерь от раковых заболеваний в результате радиоактивного заражения в Чернобыле может составить от 30 000 до 60 000 человек. В докладе организации «Гринпис» приводится цифра 200 000 человек и выше. В одной российской публикации говорится, что в период 1986-2004 годов имели место более 985 000 случаев раковых заболеваний. В докладе Европейского комитета по радиационным рискам 2011 года приводятся расчеты, согласно которым в ближайшие 50 лет в мире следует ожидать в общей сложности 1,4 миллиона случаев раковых заболеваний как следствие чернобыльской катастрофы.

Регулярное медицинское обследование на радиоактивное заражение в деревне Новое Место, Брянск. Большинство сельского населения питается продуктами, выращенными в сильно загрязненной почве. **© Стефан Бонесс/Панош Пикчерс**

КАРТА 3.3: **ОСАДКИ НА ПОВЕРХНОСТИ ПОЧВЫ ЦЕЗИЯ-137, ВЫБРОШЕННОГО В АТМОСФЕРУ В РЕЗУЛЬТАТЕ ЧЕРНОБЫЛЬСКОЙ АВАРИИ (В КБКМ-2)**



Источник: http://www.unscear.org/unscear/en/chernobylmaps.html.

ТАБЛИЦА 3.4: **КРУПНЕЙШИЕ ГОРОДА БЕЛАРУСИ, 1979-2010 ГОДЫ (В ТЫСЯЧАХ)**

	1979	1989	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Минск	1 276	1 589	1 666	1 688	1 699	1 713	1 726	1 741	1 766	1 781	1 797	1 815	1 837	1 864
Гомель	394	512	477	477	480	482	481	481	482	482	481	484	488	501
Витебск	301	357	357	341	342	342	343	342	343	344	345	346	348	362
Могилев	297	357	366	359	361	363	364	365	367	368	369	371	372	361
Гродно	195	271	300	304	307	310	312	315	317	319	322	326	338	338
Брест	177	258	292	289	291	294	296	298	300	301	303	315	318	316

Источник: http://www.webgeo.ru/db/1979/belorus.htm; http://www.webgeo.ru/db/1970/belorus.htm; http://demoscope.ru/weekly/ssp/sng89_reg1.php (просмотрено в сентябре 2011 г.).

других местах население распределено по областям достаточно равномерно. В 2010 году наиболее высокую долю городского населения имела **Гомельская** область на юго-востоке Беларуси, где в городах проживает свыше 1 миллиона человек.

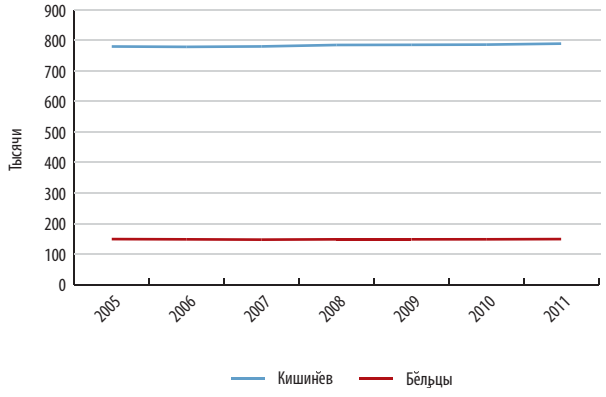
Высокими темпами роста населения отличается **Минск**, где за последние 50 лет количество жителей увеличилось в три раза. В столице проживает свыше 19 % всего населения страны и 26 % ее городского населения, а если учитывать пригороды Минска, эти показатели вырастут до 22 и почти 30 %, соответственно.

Второй по величине город Беларуси **Гомель** расположен в юго-восточной части страны. В 1980-1990 годах численность населения города увеличивалась быстрыми темпами, затем рост остановился на уровне примерно 480 000 жителей и сохранялся до 2009 года, когда он снова возобновился.

За место третьего крупнейшего города Беларуси ведут спор **Могилев** и **Витебск**. Последний, похоже, находится в лучшем положении с точки зрения рейтинга с учетом того, что на протяжении последних двух десятилетий численность населения в Могилеве оставалась на одном уровне, между тем в Витебске отмечен хотя и невысокий, но устойчивый рост.

Столица и крупнейший город Молдовы – **Кишинев**. В 2011 году население города как такового составляло 677 000 человек, тогда как в его агломерации насчитывалось 789 500 жителей. Кишинев – крупнейший экономический центр и транспортный узел страны. В городе есть международный аэропорт, в 2008 году он обслужил 847 900 пассажиров. Город также является узловым пунктом железнодорожной линии между **Стамбулом** и **Москвой**.

ДИАГРАММА 3.15: **НАСЕЛЕНИЕ КРУПНЕЙШИХ ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ МОЛДОВЫ, 2005-2011ГГ. (В ТЫСЯЧАХ)**



Источник: Статистический ежегодник Республики Молдова, 2011.

Второй наиболее крупный город Молдовы (если не учитывать **Тирасполь** на непризнанной территории Приднестровье) – **Бельцы** с населением 144 000 жителей.

В Украине существуют следующие категории населенных пунктов: город – населенный пункт с населением, превышающим 10 000 человек, где большинство жителей заняты на промышленных предприятиях и в сфере обслуживания; поселок городского типа – населенный пункт с населением, превышающим 2 000 жителей, где менее половины населения заняты в сельском и лесном хозяйстве; и деревня – населенный пункт с населением менее 2 000 жителей, где более половины населения занимается различными видами экономической деятельности. Города, в зависимости от размера, делятся на малые с населением менее 50 000 жителей, средние с населением 50 000-100 000 жителей и большие с населением свыше100 000 жителей.

Согласно данным Статистического ежегодника за 2010 год, в Украине насчитывалось 459 городов, в которых проживало 68 % населения страны, в том числе четыре города с населением свыше одного миллиона жителей: **Киев**, **Харьков**, **Днепропетровск** и **Одесса** (за исключением малых и средних городов, входящих в их городские агломерации). Другими крупными городами являются **Донецк** (968 000), **Запорожье** (781 000) и **Львов** (734 000). Малые города с населением в среднем 16 000 жителей составляют 44 % процента городских населенных пунктов Украины. Кроме того, в стране существуют два «города-призрака», **Припять** и **Чернобыль**, население которых было эвакуировано после чернобыльской аварии.

Столица Украины и крупнейший город в субрегионе – **Киев**. В 2011 году численность его населения составляла 2,9 миллиона официально зарегистрированных жителей, хотя фактическое число горожан, согласно оценкам, составляет 3,12 миллиона. **Харьков**, бывшая столица Украинской ССР в 1918-1934 годах, сегодня является вторым по величине городом страны и сохраняет свое значение как важный культурный и научный центр. **Днепропетровск** – центр Днепропетровской области в восточной части Украины, третий крупнейший город страны с населением один миллион жителей[9]. В советское время это был закрытый город – здесь находились предприятия, выполнявшие заказы военной промышленности. Запрет на въезд иностранным гражданам был снят в 1989 году. Сегодня это один из основных промышленных, культурных и научных центров Украины. **Одесса** – центр Одесской области на юге Украины и четвертый крупнейший город страны. Это крупнейший морской порт и военно-морская база Украины, а также важный железнодорожный узел.

Донецк – столица Донецкой области и крупный промышленный центр Восточной Украины. Количество населения в городе увеличилось быстрыми темпами после того, как Совет Министров СССР принял в 1947 году решение о

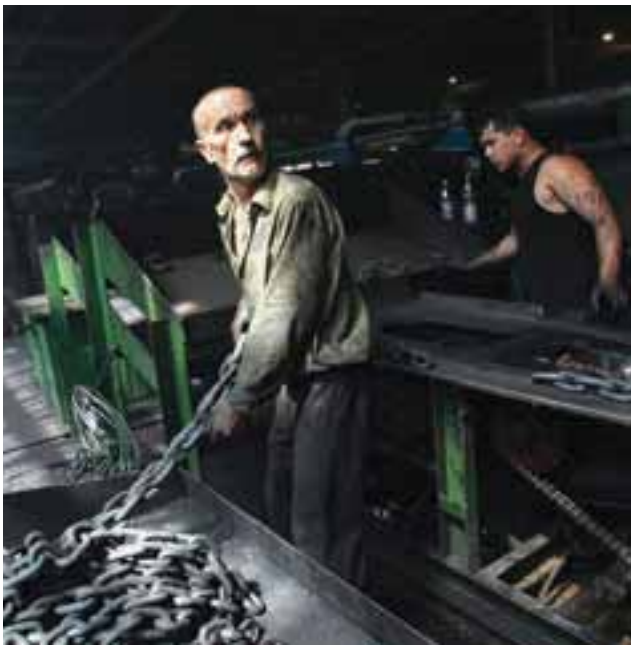
ТАБЛИЦА 3.5: **ДАННЫЕ О НАСЕЛЕНИИ ОСНОВНЫХ ПРОМЫШЛЕННЫХ ОБЛАСТЕЙ УКРАИНЫ (В ТЫСЯЧАХ)**

	1959			1970			1979			1989		
Область	Итого	Гор.	Сел.	Итого	Гор.	Сел.	Итого	Гор.	Сел.	Итого	Гор.	Сел.
Днепропетровская	2 704	1 907	798	3 343	2 549	794	3 639	2 928	712	3 881	3 231	650
Донецкая	4 262	3 656	606	4 892	4 276	616	5 161	4 599	562	5 332	4 815	517
Луганская	2 452	1 977	475	2 751	2 271	480	2 787	2 357	430	2 863	2 473	390

Источник: Данные переписей населения в Советском Союзе в 1959, 1979 и 1989 годах.

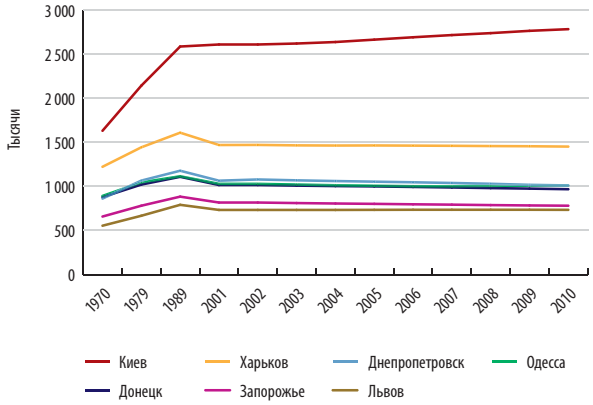
вербовке молодежи по всей стране и направлении ее на работу в этот город. Соответственно, ежегодно в область прибывало от 20 000 до 50 000 молодых людей. В территориальном отношении Донецкий угольный бассейн включает две области – **Донецкую** и **Луганскую**. Свыше 90 % населения Донецкой области и 80 % Луганской являются городскими жителями, вместе они составляют около 25% общей численности городского населения Украины. Концентрация промышленности и высокая численность населения способствовали созданию городских агломераций, таких как **Донецк-Макеевка** и **Горловка-Енакиево**.

Запорожье с населением 781 100 жителей по состоянию на 2010 год является главным городом Запорожской области и важным промышленным центром (черная металлургия и автомобильная промышленность) на юго-востоке Украины. **Львов** – важный промышленный центр и транспортный узел. С 1998 года исторический центр города Львова занесен в список объектов всемирного культурного наследия ЮНЕСКО как выдающийся образец сочетания восточноевропейских, итальянских и немецких архитектурных и художественных традиций. Город входит в число ведущих научных и культурных центров Украины и неофициально считается столицей Западной Украины.



Рабочие-металлисты собирают цепь на металлургическом заводе ЗАО «Вистек» в Донецке, Украина. **© Нортфото/Шаттерсток**

ДИАГРАММА 3.16: **ИЗМЕНЕНИЯ В ГЛАВНЫХ ГОРОДАХ В СВЯЗИ С МИГРАЦИЕЙ НАСЕЛЕНИЯ, УКРАИНА (В ТЫСЯЧАХ)**



Источник: Собственное исследование автора на основе публикаций «Области Украины 2010, Часть I», «Украина в цифрах 2007», «Украина в цифорах 2010», данных переписей населения в СССР в 1979 и 1989 годах.

КАРТА 3.4: **КРУПНЕЙШИЕ ГОРОДА В ВОСТОЧНОМ СУБРЕГИОНЕ**

Источник: На основе статистических данных Статистического ежегодника Украины 2010.

3.2
ЭКОНОМИЧЕСКАЯ РОЛЬ ГОРОДОВ

Пригородная электричка на железнодорожном вокзале в Ужгороде. **© Леонид Адронов/Шаттерсток**

Города в европейской системе

Воздушный транспорт

Экономические связи между городами субрегиона и, в более широком плане, с европейской системой, в значительной степени зависят от межрегиональной транспортной инфраструктуры, соединяющей соседние страны и Европейский Союз в целом. Принимая во внимание исторически сложившиеся отношения стран восточного субрегиона с Российской Федерацией, необходимо учитывать также и связи с транспортной инфраструктурой этой соседней страны.

Крупнейший аэропорт в Беларуси – Национальный аэропорт Минск (бывший Минск-2). Еще один минский аэропорт (Минск-1) и аэропорты в городах **Гомель**, **Могилев** и **Брест** играют незначительную роль на внутренних рейсах, самолеты малой авиации совершают отсюда полеты в соседние страны.

В Молдове единственный аэропорт, имеющий значение для международных перевозок, находится в Кишиневе, в 2010 году он обслужил 937 000 пассажиров. Аэропорт имеет перспективы развития, но для этого требуются высокие показатели по объему пассажирских перевозок.

В Украине насчитывается 193 аэропорта, наибольшее значение имеют крупные гражданские и грузовые аэропорты. **Киев** – крупный авиаузел, обслуживающий несколько линий, в его агломерации расположены три аэропорта (международный, внутренний и грузовой). Киевский международный аэропорт связан почти со всеми основными аэропортами в Европе, на Кавказе, Ближнем Востоке и в Центральной Азии. Неудивительно, что этот аэропорт обслуживает Москву и многие другие города России в связи с постоянным развитием тесных экономических связей Украины с Россией. Аэропорты в других столичных городах субрегиона обслуживают примерно по одному миллиону пассажиров в год, что намного меньше объема перевозок в аэропортах регионального значения в Европе.

Автомобильный транспорт

В восточном субрегионе хорошо развита дорожная сеть, но дороги по большей части находятся в плохом состоянии. В силу того, что плотность населения ниже, чем в Западной Европе, меньше также и поток товаров между городами, кроме того, относительно ограничена торговля со странами ЕС. Несмотря на то, что восточный субрегион не входит в число проектов транспортной сети TEN-T[10], в докладе об панъевропейских транспортных коридорах существующие транспортные маршруты обозначены как автотрассы Центральной и Восточной Европы, требующие крупных капиталовложений.

Панъевропейские транспортные коридоры служат основным связующим звеном между городами субрегиона и сетью шоссейных дорог в Европе. Эти маршруты связывают

КАРТА 3.5: **ПАНЪЕВРОПЕЙСКИЕ ТРАНСПОРТНЫЕ КОРИДОРЫ СУБРЕГИОНА**

Источник: MJS/UN-Habitat

субрегион с **Москвой** (Минск-Орша-Москва и Киев-Москва), **Вильнюсом** (Минск-Вильнюс), **Варшавой** (Минск-Варшава), **Краковом** и далее с Германией и Западной Европой (Львов-Краков), с **Бухарестом** и далее с балканскими странами и Италией (Кишинев-Бухарест).

Важный транспортный коридор связывает **Ужгород** со Словакией и Венгрией и далее с Западной и Южной Европой. Транспортная связь с субрегионом в определенной степени зависит от панъевропейских транспортных коридоров, между тем в настоящее время существуют только одна такая автотрасса между Украиной и Беларусью и одна – между Украиной и Молдовой (см. Карту 3.5).

Железные дороги

Железнодорожный транспорт выполняет важную роль связующего звена как между городами субрегиона, так и с Россией. Учитывая разницу в ширине железнодорожной колеи, железнодорожная связь с Венгрией, Польшей, Румынией и Словакией и, следовательно, с Западной Европой, развивается медленными темпами. Вдобавок, помимо того, что много времени занимает паспортный и таможенный контроль, от двух до трех часов уходит на замену платформы вагонов, в связи с чем поездка на поезде практически теряет смысл. Соответственно, между Львовом в Украине и Польшей существует только два рейса в сутки.

Преобразования в городской экономике

В середине 1990-х годов во всех странах восточного субрегиона резко сократился объем ВВП. Наиболее резкое сокращение имело место в Молдове – на 30 % в год. В 1996 году уровень ВВП начал расти в Беларуси, но продолжал снижаться в Молдове и Украине, хотя и более медленными темпами. Размер ВВП в Беларуси ежегодно увеличивался более чем на 10 %, начиная с 2000 года, и продолжался вплоть до начала мирового финансового кризиса.

Сопоставление размеров ВВП на душу населения в долларах США на основе паритета покупательной способности (ППС) показывает, что в субрегионе существуют серьезные диспропорции. В 1990 году наиболее высокого уровня ВВП на душу населения достигла Украина, в Беларуси и Молдове он составлял 81 % и 57 % от ВВП Украины, соответственно. В 2009 году положение изменилось – размер ВВП на душу населения в Беларуси (на основе ППС) превысил этот показатель в Украине в два раза и в Молдове в 4,6 раза.

При сравнении уровня национального развития иногда в качестве альтернативы используется индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП). По ИРЧП страны субрегиона отстают от соседних стран, хотя в показателях ВВП расхождения менее заметны. Несмотря на то, что страны субрегиона достигли относительных успехов в области здравоохранения, ИРЧП в целом снижается из-за низкого уровня доходов. ИРЧП в Украине обусловлен положением в области образования, где показатели Украины гораздо выше, чем в двух других странах.

Когда в 1991 году Украина восстановила независимость, в наследство она получила слабо развитую экономику с централизованной системой управления и устаревшей инфраструктурой, а также убыточные государственные предприятия с огромной задолженностью. Со временем ситуация лишь ухудшилась. В 1991 году размер ВВП Украины сократился в два раза, большинство предприятий не имело средств, чтобы выполнять текущие обязательства, и они практически не делали никаких капиталовложений.

В начале 1992 года правительство развернуло трехэтапную программу приватизации и передачи государственных предприятий частным компаниям. Украина располагает также плодородными сельскохозяйственными землями и богатыми природными ресурсами и могла бы стать одной из ведущих стран Европы с развитой экономикой. Тем не менее, размер ВВП на душу населения находится на низком уровне, что обусловлено переусложненными законами и нормативными актами, слабым руководством компаний, недостаточным соблюдением судами норм договорного права и, в особенности, коррупцией.

Процессы экономического развития в конце 1990-х годов оказали негативное влияние на городскую экономику, увеличилась миграция населения в поисках работы из городов второго порядка и малых городов в крупные города, в которых увеличилось число частных предприятий. В Киеве сосредоточено наибольшее число действующих в Украине частных компаний, по состоянию на 2010 год в городе было зарегистрировано около 19 % всех частных предприятий страны. В Киеве проживает только 6 % общего населения страны, при этом город производит 19 % объема ВВП, и в нем размещены 34 % существующего объема прямых иностранных инвестиций (ПИИ). В последние годы в Украине значительно увеличился общий объем ПИИ, и в 2010 году он достиг почти 40 миллиардов долларов США. Тем не менее, несмотря на положительные процессы, согласно проекту «Стратегии развития Киева на период до 2025 года», Киев с точки зрения экономического развития отстает от столиц других стран Восточной Европы на 10-15 лет.

Прямые иностранные инвестиции в Украине составляют в общей сложности 6,2 миллиарда долларов, 5,78 миллиардов из которых хранятся на Кипре, который пользуется наибольшей популярностью среди украинских компаний как страна с льготным режимом налогообложения. Кипр служит не только каналом перечисления капиталов, но и эффективно действующим механизмом стабилизации платежей, лизингового обслуживания, обеспечения самофинансирования, осуществления расчетов с торговыми партнерами, передачи авторских прав и оплаты по экспортным контрактам. Кроме того, Кипр используется также как опорный пункт, откуда можно совершать операции по приобретению недвижимости за рубежом и осуществлению зарубежного инвестирования. Украинские компании могут свободно перемещать денежные средства на Кипре, не соблюдая при этом норм регулирования Национального банка и независимо от налоговой политики Украины.

ТЕКСТОВЫЙ БЛОК 3.3: **ТЕНЕВАЯ ЭКОНОМИКА**

Теневая экономика играет в регионе значительную роль. Несмотря на то, что теневая экономика существует в разных странах мира, считается, что в странах восточного субрегиона она получила намного более широкое распространение, чем в соседних странах.

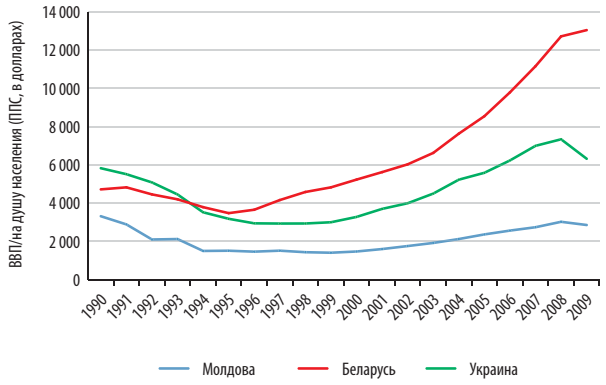
Согласно проведенным в последнее время исследованиям[11], существует два типа теневой экономики: не задекларированная деятельность (две трети теневой экономики в Европе) и сокрытие отчетности (в частности, в компаниях, работающих с наличностью). Такая практика способствует сокращению налоговых поступлений в национальный бюджет, что в период экономического кризиса повышает нагрузку на государственные финансы. В 2010 году доля теневой экономики в странах ЕС-27 составила в среднем 20 % официального объема ВВП, от незначительных 8,7 % в Австрии до 32,9 % в Румынии.

При том, что теневая экономика стран Восточной Европы, входящих в состав ЕС-27, в среднем имеет более высокие показатели, чем по ЕС, широкомасштабная теневая экономика в трех странах восточного субрегиона превышает самые высокие показатели теневой экономики в странах ЕС-27. Согласно оценкам, теневая экономика в Украине составляет от 40 до 60 % ВВП (http://www.un.org.ua). Исследование, проведенное украинской газетой «Дело», показало, что теневая экономика страны составляет 45,4 % ВВП, или 420 миллиардов украинских гривен (примерно 52,5 миллиарда долларов). Уровень расходов на душу населения превышает уровень личных доходов. Такую ситуацию отчасти можно объяснить методикой расчетов на основе среднестатистических данных, а также тем, что сотрудники сверх официальной зарплаты получают также зарплату неофициальную.

Оценки в отношении Беларуси несколько ниже с учетом существования в стране строгого контроля со стороны государства, тем не менее, в некоторых отраслях уровень теневой экономики варьируется в пределах 21-25 % процентов ВВП.

В Молдове на протяжении последних 10 лет[12] средние показатели в основном сохраняются в пределах 25-30 %. При этом экономика Молдовы также в значительной степени зависит от трансфертов из-за рубежа, величина таких переводов составляла 36,2 % ВВП в 2007 году и 31 % ВВП в 2010 году[13]. Молдова постоянно числится в первой десятке стран мира по показателям денежных переводов из-за рубежа в объеме ВВП.

ДИАГРАММА 3.17: **РАЗМЕР ВВП НА ДУШУ НАСЕЛЕНИЯ В ВОСТОЧНОМ СУБРЕГИОНЕ (ППС В ДОЛЛАРАХ США), 1990-2008 ГОДЫ**



Источник: На основе данных Всемирного банка, http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD (просмотрено 10 сентября 2010 г.).

Географическая неравномерность развития

В советское время Беларусь производила вооружение, автомобили, трактора, машинное оборудование, электронную и измерительную аппаратуру – все это существенным образом способствовало созданию ВВП страны. При этом оставался слабо развитым сектор обслуживания. После того, как Беларусь получила независимость, в сфере трудовых ресурсов появился значительный дефицит в специалистах. В связи с ликвидацией промышленных предприятий люди оказались безработными и были вынуждены менять профессию или искать работу в других отраслях экономики. Белорусская экономика отличается тем, что преобладающее место в ней занимают государственные промышленные предприятия, сельское хозяйство и банки. Следовательно, участие частного сектора весьма незначительно, хотя розничная и оптовая торговля в основном находятся в частных руках.

Столица Беларуси **Минск** играет важную роль в развитии экономики и отличается самыми высокими зарплатами. Кроме того, в Минске также наиболее высокий уровень занятости: здесь работает свыше 23 % самодеятельного населения страны. Безработица в Минске составляет всего 3 % процента, что служит свидетельством высоких потенциальных возможностей города, который продолжает предоставлять возможности трудоустройства рабочим из других областей страны. В 2001-2008 годах рост экономики позволил повысить заработки, однако в последующие годы надежды на повышение зарплат не оправдались. В результате одновременного повышения зарплат и экономического кризиса значительно увеличилась нагрузка на государственный бюджет, что способствовало девальвации белорусской валюты на 55 % в 2011 году.

В Молдове наиболее низкие показатели экономики, и не только в восточном субрегионе, но в Европе в целом. По объему ВВП на душу населения это самая отсталая страна Европы. Наиболее развитым в экономическом отношении городом в Молдове является столица страны **Кишинев** благодаря наличию промышленности и сектора обслуживания. За исключением сельского хозяйства, практически вся экономика страны, в том числе более половины объема розничной торговли, сосредоточена в Кишиневе[14].

Экономическое развитие Украины отличается существенными межрегиональными диспропорциями, при этом в разных областях страны наблюдаются разные темпы развития. В первом десятилетии XXI века в отраслевой структуре производства областей не произошло никаких изменений, во многих областях продолжают развиваться одна-две отрасли. Например, в 16 областях основное внимание уделяется производству сельскохозяйственной продукции и продовольствия, тогда как **Днепропетровская**, **Донецкая** и **Запорожская** области специализируются в металлургической и сталелитейной отраслях. Наиболее высокого уровня развития достигли области Восточной Украины (Днепропетровская, Донецкая, Запорожская, Киевская, Луганская, Полтавская и Харьковская), где производится более 60 % объема промышленной продукции страны. В отличие от них, в западных областях (**Волынская**, **Закарпатская**, **Кировоградская**, **Тернопольская**, **Херсонская** и **Черновицкая**) производится менее одного процента объема промышленной продукции Украины.

Человеческий капитал, культура и инновации

Украина получила в наследство от советской эпохи солидный потенциал научных исследований и разработок. После распада Советского Союза в Украине сохранилось много исследовательских и научно-технических центров, в которых сохранялись возможности трудоустройства. Ситуация

ТЕКСТОВЫЙ БЛОК 3.4: **МОНОФУНКЦИОНАЛЬНЫЕ ГОРОДА ВОСТОЧНОЙ УКРАИНЫ**

Металлургический завод «Донецксталь». **© Федоров Олексий/Шаттерсток**

Восточная Украина развивала тяжелую промышленность, уделяя особое внимание Донецкой и Луганской областям. Эти области отличались высоким уровнем капиталовложений в создание местных предприятий и наиболее высокими средними зарплатами в Украине. При этом Донецкую область можно назвать «сверхиндустриализованной», инвестиции направляются главным образом в металлургическую и химическую промышленность, и мало внимания уделяется развитию высоких технологий.

Прямые иностранные инвестиции в Украине направляются на развитие нескольких областей, при этом более трети средств поступают в Киев и прилегающие районы. Днепропетровская, Донецкая, Одесская, Полтавская и Запорожская области, вместе взятые, получают еще одну треть инвестиций, и менее одной трети выделяется на оставшуюся часть страны. В Донецкой области прямые иностранные инвестиции в основном направляются в большие города, и в частности в сам Донецк, на развитие транспортной системы (аэропортов, шоссейных дорог, железнодорожной сети), на освоение новых участков земли, строительство, улучшение систем обслуживания (включая энергоснабжение, газ, водоснабжение, очистные сооружения и объекты по ликвидации твердых отходов), на улучшение работы городских администраций и создание благоприятной инвестиционной среды.

Малым монофункциональным городам (населенным пунктам с населением около 50 000 жителей, где хозяйственная деятельность сосредоточена вокруг одной-двух ключевых отраслей экономики) предстоит проявить особую активность в поисках инвесторов, чтобы улучшить свои перспективы. Закрытие ведущих промышленных предприятий способствовало обострению проблем монофункциональных городов и привело к превращению их в депрессивные регионы. В настоящее время в стране насчитывается 122 малых городских населенных пункта с монофункциональной структурой. Трудности вызывают такие проблемы, как узкая специализация производства, рассчитанная на одно-два предприятия, дефицит квалифицированных руководящих кадров, низкий уровень инфраструктуры в жилищном секторе и социальной сфере, ограниченное число профессий, востребованных на рынке труда, недостаточные возможности трудоустройства, а также слабо развитая сфера обслуживания, низкие семейные доходы и недостаточно развитая городская инфраструктура. Даже если монофункциональные города и пытаются сегодня диверсифицировать свою экономику, они не представляют никакого интереса для инвесторов, и поэтому выполняют в своих областях только поддерживающую роль, что способствует сохранению устаревшей структуры экономики.

резко изменилась в начале 1990-х годов, когда научно-исследовательские институты стали закрываться один за другим. Тем не менее, система образования в Украине сильнее, чем в других странах субрегиона, что позволяет создавать надежный человеческий капитал и, косвенным образом, способствовать развитию инновационного потенциала.

В **Киеве** наиболее значительна доля населения (около 39 %), занятого в области науки и новых технологий, и наибольшее количество научно-исследовательских учреждений. Вместе с тем, Украина страдает от «утечки мозгов»: только с 2005 по 2008 годы страну покинули свыше 200 000 человек с высшим образованием.

Технически передовые предприятия сосредоточены в основном в крупных городах, в особенности в научных центрах, таких, как **Киев** (136 предприятий), **Харьков** (135 предприятий) и **Львов** (106 предприятий). В 2009 году инновационными разработками занимались 26,2 % предприятий, зарегистрированных в Киеве, тогда как в среднем по стране всего 12,8 %. **Днепропетровск**, **Донецк** и **Запорожье** не входят в число городов с инновационной экономикой, так как основное внимание там, как и прежде, уделяется тяжелой промышленности. Инновационные разработки на украинских предприятиях финансируются главным образом за счет собственных средств (85-90 %). Займы и средства частных инвесторов составляют только 10 %. Несмотря на то, что Украина располагает значительным инновационным потенциалом, в стране отсутствуют механизмы, позволяющие использовать результаты инновационного развития в экономике.

В Беларуси и Молдове уровень образования значительно ниже, соответственно, ниже и инновационный потенциал, ограниченный только столичными городами.

3.3 ЖИЛИЩНОЕ ХОЗЯЙСТВО

Многоквартирные дома советского периода в Киеве, Украина. **© Брендан Говард/Шаттерсток**

Основные изменения в жилищном секторе

Во всех странах субрегиона до распада Советского Союза положение в жилищном секторе было одинаковым. Вплоть до 1990 года практически отсутствовал рынок недвижимости, поскольку жилье предоставлялось в основном государством, которое выступало в одном лице как инвестор, подрядчик и владелец. Наличие квартир в собственности, в частности в городах, не поощрялось. Распределение жилья осуществлялось городскими управлениями жилищного хозяйства согласно «спискам очередников», и жилье оставалось доступным благодаря субсидиям и регулированию цен.

В городах восточного субрегиона преобладают многоэтажные жилые дома в центре и обширные жилые массивы на периферии. Одним из наиболее распространенных типов жилых домов, строившихся в 1958-1985 годы, являются крупнопанельные или кирпичные жилые дома, получившие название «хрущевки». Это, как правило, пятиэтажные здания, ставшие с самого начала предметом критики из-за малогабаритных квартир.

В Украине рынок жилой недвижимости в последние 20 лет претерпел значительные изменения в результате принятия рыночных правил, регулирующих продажу недвижимости, в частности квартир в многоэтажных жилых домах. Таким образом, государство больше не является единственным игроком на рынке недвижимости. Однако частное инвестирование не компенсирует полностью уход государства с рынка. Точнее, после восстановления независимости в стране попросту началась массовая приватизация квартир.

Развитие жилищного сектора в Украине после 1989 года происходило медленными темпами. Процесс приватизации давал сбои в связи с тем, что значительная часть жилого фонда находилась в очень плохом состоянии, а значительная часть квартир, находившихся в государственной собственности, при сравнительно невысокой арендной плате не удовлетворяла существовавшим потребностям.

В 1990-1992 годах в области жилищного строительства сформировалась новая политика, согласно которой предусматривался дифференцированный подход с точки зрения качества жилья – квартиры относительно невысокого качества для семей с низким доходом и квартиры повышенного качества для семей с высоким доходом. Были установлены минимальные площади квартир: однокомнатной – 33-38 кв.м, шестикомнатной – 103-109 кв. м. Сегодня ограничений в

ДИАГРАММА 3.18: **СРЕДНЯЯ СТОИМОСТЬ КВАРТИР В КИЕВЕ, В ТЫС. ДОЛЛАРОВ США/КВ.М**

Источник: На основе данных регулярных расчетов по состоянию на июнь каждого года на сайте: http://blagovist.ua/realtystat/show.lisp.

отношении норм жилой площади не существует. Тем не менее, в 2005 году 1,5 миллиона жителей Украины, как и в прежние времена, стояли в очереди за квартирой.

В 2005-2008 годах в Украине наблюдался бум жилищного строительства, вызванный повышением активности зарубежных покупателей, а также быстрым подъемом экономики в 2000-2007 годах. В этот период цены на жилье повысились на 562 %. Тем не менее, дефицит жилья не сократился, а в условиях последовавшего экономического спада общий объем строительства в Украине снизился на 16 % в 2008 году и на 48,2 % в 2009 году[15].

В Беларуси после распада Советского Союза значительная часть жилого фонда страны была приватизирована: в начале 2008 года 84 % фонда находились уже в частных руках. Значительного увеличения общего жилищного фонда не произошло. Существовавшие по состоянию на 1995 год 200,5 миллиона кв.м общей полезной площади увеличились лишь до 237 миллионов кв.м в 2001 году[16]. В 2008 году стоимость новой квартиры в домах, построенных государством, составляла 800 долл./кв.м, а в домах, построенных частным сектором – примерно 2 000 долл./кв.м[17]. Полезная площадь на одного жителя увеличилась с 19,7 кв.м в 1995 году до 25,0 кв.м в 2011 году.

В Молдове после обретения независимости в 1991 году объемы жилищного строительства сократились. Хотя частная собственность на жилье не была там новинкой, тем не менее, в 1993 году началась приватизация жилищного фонда, в соответствии с которой квартиры бесплатно передавались в собственность проживавшим в них съемщикам по нормам ниже установленной площади на одного человека. После достижения максимальных объемов жилищного строительства в середине 1980-х годов (2,1 миллиона кв.м общей жилой площади в 1987 году) в 1990-х годах объемы жилищного строительства сократились, и на смену государству в качестве основного инвестора пришел частный сектор.

В 1990 году доля государственного сектора в общем количестве 23 600 сданных в эксплуатацию квартир составила 49 %. В 1992 году в стадии строительства находилось только 14 000 квартир, 43 % из которых строились государством. В 1996 году жилищное строительство сократилось до 4 000 квартир, из которых 10 % входили в государственный сектор[18]. Главной причиной сокращения объемов строительства стал дефицит стройматериалов. В 2000 году насчитывалось около 1,3 миллиона квартир общей площадью 75 миллионов кв.м[19]. В 2011 году было уже 79,8 миллиона кв.м общей площади[20]. С точки зрения нового строительства, в 2000 году было сдано 214 000 кв.м жилой площади. На протяжении 2000-х годов эта цифра ежегодно увеличивалась вплоть до 2008 года (с небольшими спадами в 2002 и 2007 годах). В 2011 году было сдано 589 000 кв.м нового жилья, построенного в основном частным сектором[21]. Однако размер жилой площади остается незначительным: если в Германии в 2009 году на одного человека приходилось 42,9 кв.м полезной площади, в Молдове эта цифра составляла всего 22,1 кв.м (для сравнения, в Румынии она равнялась15,0 кв.м)[22]. В 2000-е годы достигли также максимального уровня цены на жилье – примерно 910 евро за один кв.м – вследствие роста экономики и иностранных инвестиций (денежных переводов). В 2010 году цены снизились до 630 евро за один кв.м. Затем цены медленно вернулись на прежний уровень.

Жилищные условия

Значительная доля жилищного фонда, построенного в советское время, в основном «хрущевок», была низкого качества, и, кроме того, содержалась в плохом состоянии. Ситуация изменилась в последние 10 лет. Как и прежде, преобладают многоэтажные дома, однако они строятся уже не из сборных панелей, а качество работы улучшилось.

В Беларуси в период после 1990 года одной из основных задач жилищной политики стала приватизация государственной собственности. В результате принятия в 1993 году Закона о денационализации и приватизации государственной собственности в Республике Беларусь была создана нормативно-правовая база приватизации жилья и государственных предприятий. В соответствии с законом, граждане страны получили право приобретать сертификаты на жилье, которое прежде государство сдавало им в аренду. В итоге, по состоянию на 1 января 2008 года, площадь жилищ, находившихся в частной собственности, составляла 84,4 % общего фонда, по сравнению с 53,5 % в 1990 году.

Вопросы жилищной политики затрагивались также в государственной программе «Развитие регионов и малых и средних городов в 2007-2010 годах», разработанной с целью возрождения малых городов. Вопросы приобретения дома или квартиры, как правило, проще решаются в малых и средних городах с учетом более низких цен и более коротких очередей на получение субсидий на жилье; но если в городах жилой фонд растет высокими темпами (составив 66,2 % от общего жилищного фонда по состоянию на 1 января 2008 года), то в сельской местности жилищное строительство отстает.

В Молдове квартиры жилищного фонда, переданные проживавшим в них жильцам, как правило, находилось в плохом состоянии. В городских квартирах по большей части отсутствовали основные виды инженерного обеспечения (водопровод, канализация и центральное отопление).

В Молдове и Украине, согласно классификации, сегодня существуют три типа жилых зданий с разными жилищными условиями:

- жилые здания советской эпохи, низкого качества и в плохом состоянии, со всеми необходимыми удобствами (водопровод, канализация, электричество), которые часто находятся в аварийном состоянии и выходят из строя;
- жилые здания высокого качества, построенные в последние годы, но с ограниченными возможностями обслуживания;
- городские индивидуальные жилые дома высокого качества, строящиеся в небольших масштабах.

Сегодня в Украине насчитывается 10,1 миллиона единиц жилья общей площадью 1 072 миллиона кв.м, 250 000 из которых (114 миллионов кв.м) находятся в муниципальной собственности[23]. В связи с дефицитом финансирования (8-10 % от общей суммы необходимых средств) и отсутствием ремонта, каждое третье здание нуждается в полной реконструкции или капитальном ремонте. Примерно 53 600 зданий общей площадью

ТАБЛИЦА 3.6: **ЖИЛИЩНЫЙ ФОНД, БЕЛАРУСЬ, 2008 ГОД**

Тип собственности	Число квартир	Общая площадь [в тыс. кв.м]	Процент
Государственная:	**101 846**	**35 800**	**14,8**
Республиканская	17 228	5 296	15,2
Муниципальная (коммунальная)	84 618	29 503	84,8
Частная:	**1 510 097**	**187 844**	**76,6**
Физические лица	1 423 214	169 444	90,2
Негосударственные юридические лица	72 598	14 948	8,0
Совместное владение	14 285	3 452	1,8
Принадлежащая иностранному владельцу	**79**	**10**	**0,0**
Общий жилищный фонд	**1 612 022**	**222 654**	**100**

Примечание: Включает 3 856 жилых ячеек в общежитиях, фактически являющихся социальным жильем для инвалидов и малоимущих.
Источник: ЕЭК ООН, Данные о жилищном секторе по странам, Беларусь, 2008.

ТАБЛИЦА 3.7: **ЖИЛИЩНЫЙ ФОНД УКРАИНЫ (ОБЩАЯ ПЛОЩАДЬ, В МИЛЛИОНАХ КВ.М)**

	2000	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Общий жилищный фонд	1 015	1 035,7	1 040	1 046,4	1 049,2	1 057,6	1 066,6	1 072,2
Городской жилищный фонд	643,2	661,7	664,5	669,9	671,3	677,6	684,3	688,8
Сельский жилищный фонд	371,8	374	375,5	376,5	377,9	380	382,3	383,4
В среднем на городского жителя, кв.м	19,3	20,4	20,5	20,8	20,9	21,2	21,4	21,6
В среднем на сельского жителя, кв.м	23,5	24	24,4	24,6	25	25,4	25,8	26,1

Источник: Статистический ежегодник Украины, Жилищное строительство в Украине в 2000-2009 годах

ТАБЛИЦА 3.8: **ЧИСЛЕННОСТЬ НАСЕЛЕНИЯ, ВКЛЮЧЕННОГО В СПИСОК НА УЛУЧШЕНИЕ ЖИЛИЩНЫХ УСЛОВИЙ (ПО СОСТОЯНИЮ НА КОНЕЦ ГОДА, В ТЫСЯЧАХ И ПРОЦЕНТАХ)**

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Число лиц (семей), включенных в список на улучшение жилищных условий	623,8	568,8	558,8	555,9	522,2	525,0	564,8	623,1	717,5	701,0	793,1	855,6	849,2
Число лиц (семей), улучшивших жилищные условия	32,0	24,2	25,9	20,0	19,3	25,6	31,3	34,0	38,5	30,8	41,6	48,9	47,7
Число лиц (семей) в процентах, включенных в список на улучшение жилищных условий	4,9	4,2	4,6	3,6	3,5	4,9	6,0	6,0	6,2	4,3	5,9	6,2	5,6

Источник: Национальный статистический комитет Республики Беларусь (http://belstat.gov.by/homep/en/indicators/house.php; просмотрено 20 марта 2012 г.).

Трубы системы отопления на входе под землю рядом с жилым домом в Кривом Роге. **© Георге Георгиу/Панош Пикчерс**

4,8 миллиона кв.м требуют срочного ремонта. Наиболее серьезное положение сложилось в **Днепропетровской**, **Донецкой**, **Житомирской** и **Харьковской** областях, а также в **Одессе**.

В Украине в последние годы несколько увеличилась средняя общая площадь, приходящаяся на одного жителя: с 19,3 кв.м до 21,6 кв.м в городах и с 23,5 кв.м до 26,1 кв.м в сельской местности.

В Украине в 2009 году было обеспечено практически полное подключение городских квартир к различным коммунальным службам: водопровод – 98,9 %, канализация – 98,9 %, центральное отопление – 99,3 %, горячее водоснабжение – 97,3 %, санузлы - 98,0 %. Подключение к системе газоснабжения сократилось с 81,3 % в 1995 году до 70,2 % в 2009 году.

Однако в масштабе страны только 58,8 % квартир имеют водопровод, 55,6 % – канализацию, 59,6 % – центральное отопление и 83,1 % – газ. Еще меньше квартир (41,3 %) обеспечены горячим водоснабжением. В целом, большинство квартир без водопровода и канализации находятся в сельской местности. Потери воды в системе водоснабжения составляют 30-40 %, по этому показателю Украина находится среди наиболее отстающих стран Европы. Озабоченность вызывает и проблема сточных вод. В Украине много непригодных к эксплуатации устаревших очистных сооружений, требующих серьезного ремонта, и в реки ежедневно сбрасываются почти 5 миллионов куб.м необработанных нечистот.

Наличие и доступность жилья

Беларусь столкнулась с серьезными проблемами дефицита жилья в результате **чернобыльской** катастрофы в связи с тем, что пришлось переселять около 330 000 человек. На цели переселения после чернобыльской аварии выделяются целевые субсидии, определены приоритетные категории лиц (например, молодые семьи, семьи более чем с тремя детьми, инвалиды и люди, проживающие в домах, не соответствующих нормам санитарии), а также некоторые лица, имеющие особый статус, например, кадровые военнослужащие и ветераны армии. Переселенцы имеют право на бесплатное получение в собственность жилья, в котором они проживают в настоящее время, другие категории населения имеют право на льготные кредиты и жилищные сертификаты. Помощь в оплате коммунальных услуг и эксплуатационных расходов осуществляется за счет предоставления нецелевых субсидий, учитывающих нуждающееся население, которые перечисляются из государственного бюджета обслуживающим компаниям и службам коммунального хозяйства[24].

В связи с оказанием поддержки молодым и многодетным семьям появились мошеннические схемы, например, фиктивные браки и семьи, которыми предъявлялись незаконные требования на выделение жилищных субсидий или на получение прямых выплат. В 2012 году официальный список лиц, нуждавшихся в улучшении жилищных условий, по сравнению с 2006 годом увеличился более чем на 50 %. Такое положение, наряду с экономическим кризисом 2011 года, привело к отмене в июне 2011 льготных субсидий, которые, однако, вновь появились в апреле 2012 года после того, как президент страны более чем в два раза сократил список лиц, получающих государственную помощь[25]. Как видно из Таблицы 3.8, список не сокращался вплоть до конца 2011 года, и максимальное количество заявок после 2005 года свидетельствует о результатах проводившейся политики по оказанию помощи.

В Молдове жилищным строительством в прошлом занимались государственные предприятия, однако после реформ 1990-х годов большинство квартир строит частный сектор, в который в данном случае входят застройщики (частные организации и частные лица), финансовые учреждения, частные строительные компании и индивидуальные заказчики

жилья. Кроме того, частный сектор расширяет деятельность по обеспечению эксплуатации и ремонту жилья.

Последние показатели жилищного строительства в Молдове свидетельствуют, что в первой половине 2011 года в эксплуатацию было сдано 945 квартир (138 400 кв.м), что означает увеличение по сравнению с предыдущим годом почти на 130 %[26]. Важно, что все сданные за этот период квартиры были построены силами частных совместных предприятий с привлечением национального и иностранного капитала. В Таблице 3.9 показано, что общая площадь жилья на 1 000 жителей, сданная в эксплуатацию за последнее десятилетие, остается незначительной, несмотря на то, что она возросла в два раза, достигнув максимального уровня в 2008 году (построено 6 800 квартир или 1,9 квартиры на 1 000 жителей).

На 1 января 2011 года 97 % квартир жилищного фонда Молдовы находились в руках частных владельцев, 2,9 % принадлежали государству, остальной долей владел смешанный государственный и частный капитал. Общая площадь жилищного фонда составляла около 80 миллионов кв.м, из которых 38 % находились в городах и 62 % – в сельской местности[27].

Большинство городского населения Украины живет в многоквартирных жилых домах, так как индивидуальное жилье обходится дороже в отношении стоимости общей площади и земли. Всего 33 % молодых семей являются собственниками жилья, по сравнению со средним показателем для всех семей 56,3 %. 11 % молодых семей проживают в многосемейных квартирах (с совместно используемыми санузлом и кухней), 14 % – в арендованных квартирах, 10 % – в студенческих общежитиях и 1 % – в нежилых помещениях. Согласно оценкам, в улучшении жилищных условий нуждаются примерно 800 000 из 2,5 миллионов украинских молодых семей.

В 2009 году сократилось количество ипотечных кредитов на дома и квартиры на 94 %, то есть до 11 600 охваченных кредитами единиц жилья (с 180 000 единиц в 2008 году), в связи с падением обменного курса доллара и последовавшим вслед за этим повышением стоимости кредита на 117 %. Значительно вырос размер процентной ставки на кредиты в долларах и евро, что влечет за собой особенно пагубные последствия с учетом того, что ставка на жилищный кредит, как правило, устанавливается на весь срок выплаты ссуды.

Согласно докладу Всемирного банка «Легкость ведения бизнеса» за 2010 год, Украина занимает 181 место в числе 183 стран по простоте получения разрешения на строительство[29] . Проектная документация включает разрешение на градостроительное проектирование, другие документы, а также разрешение на начало строительных работ и разрешение на строительство.

Контракты на новое городское строительство, как правило, получают две-три компании, руководство которых поддерживает прямые связи с местными органами власти, что не оставляет сомнений относительно открытости и справедливости этой процедуры. В **Киеве** около 70 % новых жилых зданий строят компании, входящие в состав холдинговой компании «КиевМиськБуд», в которой значительный пакет акций принадлежит Киевской городской администрации.

В 2007 году наиболее низкий уровень инвестирования в жилищное строительство в Украине был отмечен в **Кировоградской** области, расположенной в центральной части Украины (164 миллиона гривен), и наиболее высокий уровень – в **Киеве** (8 891 миллион гривен). Соответственно, наибольшее число квартир было построено в Киеве (1 401 000 кв.м) и меньше всего – в Кировограде (121 000 кв.м). Размер капиталовложений составил в среднем 570 миллионов гривен.

Новое жилое здание в Кишиневе. В столице Молдовы из года в год значительно увеличивается жилищное строительство. **© Сергей Старус/Шаттерсток**

ТАБЛИЦА 3.9: **СДАННОЕ В ЭКСПЛУАТАЦИЮ НОВОЕ ЖИЛЬЕ ЖИЛИЩНОГО ФОНДА, 2000-2010 ГГ. (В ТЫСЯЧАХ КВАРТИР И КВАРТИРАХ НА 1000 ЖИТЕЛЕЙ)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Общая сданная в эксплуатацию площадь, кв.м/1000 жителей	59,0	83,0	70,0	79,0	95,0	128,0	162,0	156,0	190,0	140,9	153,3
Города, кв.м/1000 жителей	100,0	155,0	124,0	142,0	177,0	252,0	327,0	314,0	396,0	290,0	317,0
Сельская местность, кв.м/1000 жителей	30,0	33,0	32,0	36,0	38,0	41,0	46,0	45,0	45,0	36,0	37,0
Построено квартир/1000 жителей	0,6	0,8	0,6	0,6	0,8	1,1	1,4	1,4	1,9	1,4	1,3
Построено квартир, с использованием всех источников финансирования (в тысячах)	2,3	2,9	2,3	2,3	2,8	4,0	4,9	5,0	6,8	4,8	4,9
в том числе за счет собственных средств и кредитов	1,4	1,6	1,6	2,0	1,9	2,4	2,7	2,5	2,3	1,8	1,7

Источник: Национальное бюро статистики Республики Молдова (statbak.statistica.md, просмотрено 24 февраля 2012 г.)[28]

ТАБЛИЦА 3.10: **ОБЩАЯ ПЛОЩАДЬ ПОСТРОЕННЫХ КВАРТИР, 1990-2009 ГОДЫ (В ТЫСЯЧАХ КВ.М)**

	1990	1995	2000	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Украина	17 447	8 663	5 558	7 566	7 816	8 628	10 244	10 496	6 400
Киев	1 157	410	859	1 050	1 201	1 301	1 401	1 431	948
Крым	621	451	179	274	283	370	522	416	387
Севастополь	124	99	62	70	65	91	100	83	152

Источник: Статистический ежегодник «Области Украины». 2010

Организация управления и финансирование в сфере жилья

В Беларуси общую политику в отношении управления в сфере жилья определяет Министерство жилищно-коммунального хозяйства. В управлении жилищным фондом и обеспечении содержания жилья участвуют государственные жилищные компании, товарищества собственников жилья, жилищно-строительные кооперативы, негосударственные предприятия и государственно-частные структуры. Обслуживанием занимаются около 600 муниципальных компаний.

Размер тарифов и сборов в стране определяет Совет министров. Размер оплаты за жилье и тарифы на коммунальные услуги устанавливают Министерство жилищно-коммунального хозяйства и Министерство экономики. Обслуживание жилья нередко оставалось без внимания и достигло самого низкого уровня в 1995-1998 гг. С учетом того, что плата за жилье покрывает только 40 % его содержания, разница компенсируется за счет субсидий.

В Молдове жилищный фонд в значительной степени передан в частный сектор, и строительство новых домов является преимущественно сферой деятельности частных инвесторов. Но содержание жилых домов по-прежнему входит в обязанности муниципальных компаний. Например, в **Кишиневе** городские органы власти отвечают за содержание более половины приватизированных многоквартирных жилых домов. Это значительная нагрузка, так как почти половина жилого фонда построена более 35 лет назад и требует серьезных мер по ремонту.

Истекает срок эксплуатации многоквартирных жилых домов первого поколения, построенных еще в 1960-х годах, они требуют серьезного ремонта и мер по улучшению энергосбережения. Товарищества собственников жилья, в отношении которых предусматриваются обязательные меры по обеспечению содержания домов, появляются медленно. Они пока еще располагают незначительными возможностями, в том числе в отношении организации управления финансами, административно-хозяйственной деятельности и заключения договоров с обслуживающими компаниями. Поэтому коммунальные услуги предоставляют преимущественно муниципальные компании. При этом они работают, не используя в своей деятельности различного рода показатели эффективности, методы начисления доходов нарастающим итогом и не полагаясь на современные принципы управления. Они действуют в соответствии с утвержденными городом размерами оплаты услуг, сопоставляют их со своими расходами и не стремятся к повышению эффективности производства и увеличению прибыли. В связи с тем, что вопрос размера оплаты за услуги является предметом политического решения и фактически механизмом реализации городской социальной политики, размеры оплаты за услуги, как правило, не совпадают с текущими расходами, и кредитоспособность обслуживающих компаний зависит от видимых и скрытых дополнительных городских субсидий. Соответственно, когда происходит сокращение субсидий, снижается уровень обслуживания и предоставления услуг. В Закон о приватизации жилищного фонда принято уже 90 поправок, тем не менее, проблема разграничения ответственности между владельцами жилья, обслуживающими компаниями и местными органами власти остается открытой.

В Украине вопросы управления жилищным фондом и содержания жилья входят в компетенцию муниципальных и частных компаний. В жилищном фонде Украины насчитывается 10,2 миллиона жилых единиц (1 067 миллионов кв.м), из которых 2,3 % находятся в муниципальной собственности. При этом каждый четвертый городской житель проживает в домах старой постройки и в плохих условиях. До последнего времени арендная плата и тарифы на содержание домов и коммунальные услуги сохранялись на низком уровне.

ТЕКСТОВЫЙ БЛОК 3.5: **ПРОГРАММА ПРИОБРЕТЕНИЯ ПЕРВИЧНОГО ЖИЛЬЯ, МОЛДОВА**

В 2010 году в Молдове была принята «Программа приобретения первичного жилья», имевшая целью улучшение возможностей покупки жилой недвижимости, расширение системы жилищного найма, активизацию строительства и содействие экономическому развитию.

В Кишиневе программа начала действовать в сентябре 2010 года. Цель проекта состояла в том, чтобы обеспечить гражданам, впервые приобретавшим жилье в собственность, возможность покупки квартиры по сниженным ценам за счет кредитов коммерческих банков под поручительство города Кишинева. Исключалось участие в программе строительных компаний.

За первые девять месяцев существования программы мэрия города утвердила и передала в банк 895 заявок на приобретение квартир. Мэр города одновременно предоставил гарантийные письма семьям, которые приобрели жилье в рамках программы. В сотрудничестве с двумя коммерческими банками начались переговоры еще с двумя банками о предоставлении кредитов по ставке ниже 9 % годовых. С учетом большого количества заключенных договоров, банки смогли предоставлять кредиты по сниженной ставке (7-8 %). Кроме того, выполнение программы позволило возобновить работы на строительных площадках, где строительство было приостановлено из-за продолжавшегося в стране экономического кризиса.

В программе предусматривались ограничения, в соответствии с которыми она распространялась только на граждан, проживавших и работавших в Кишиневе и ранее не имевших собственной жилплощади; кроме того, размер жилой площади в квартире на одного члена семьи не должен был превышать 12 кв.м. При приобретении однокомнатной квартиры семья должна была иметь доход 4 000 лей (322 доллара США по курсу на день подготовки данного материала), что превышало средние доходы в стране. Потенциальные кредиторы могли рассматривать также денежные переводы в качестве основания на право получения кредита. Одним из основных препятствий на пути выполнения программы было требование в отношении размера минимального месячного заработка. Другим препятствием были сжатые сроки выплаты кредитов в связи с тем, что банки Молдовы не могли себе позволить предоставлять кредиты сроком на 20-25 лет для приобретения недвижимости в собственность.

Соответственно, обслуживающие предприятия не могли покрыть свои эксплуатационные расходы, не говоря уже о расходах на ремонт основных производственных фондов, внедрение новых технологий и улучшение обслуживания.

Дефицит финансовых ресурсов и отсутствие инвестиционных средств привели к моральному износу основных производственных фондов, при этом 50 % основных фондов требовали замены. С учетом того, что вопросы компенсации средств на техническое содержание жилых домов создают трудности политического характера, муниципальные компании либо проводят косметический ремонт, либо откладывают обслуживание и текущий ремонт на более позднее время. Такая ситуация в связи с устареванием жилищного фонда привела к значительному дефициту жилья, отвечающего требованиям населения.

В новых жилых комплексах, находящихся на обслуживании частных компаний, устанавливается высокая плата за содержание и ремонт, включающая уход за зелеными насаждениями, зонами общего пользования и службу охраны. В старых жилых массивах, даже в том случае, если управление осуществляют частные компании, сохраняется низкий уровень финансирования с учетом существующей системы платы за услуги. Следовательно, зоны общего пользования остаются без внимания, и, в связи с постоянной отсрочкой ремонта, они считаются небезопасными.

В Украине тарифы и плату за услуги устанавливают местные органы власти. Обоснованные в экономическом отношении тарифы касаются только жилых комплексов класса «люкс» или жилых домов, где превышаются нормы, установленные местной властью. Уровень сбора оплаты за муниципальные услуги высок, в 2007 году он составил, например, 95,7 %[30] . С 2007 по 2009 годы тарифы не полностью покрывали эксплуатационные расходы, и уровень задолженности коммунальных предприятий вырос. Такая ситуация позволяет понять, почему Международный валютный фонд предоставил дополнительную финансовую помощь, в частности, после повышения цен на газ и коммунальные услуги[31].

В число других причин системного кризиса, охватившего муниципальные предприятия, входят:

- высокий уровень энергопотребления (доля стоимости энергии в системе теплоснабжения составляет 55 % и в системе водоснабжения – почти 20 %);
- системные потери (утечки в среднем составляют 31,6 % в водопроводной сети и 24,3 % – в теплосети);
- отсутствие текущего и постоянного контроля со стороны органов местного самоуправления за расходованием предприятиями материальных и финансовых средств;
- чрезмерная политизация вопроса о тарифах на жилье.

Жилищная политика

В Беларуси обязанности по распределению социального жилья среди граждан, имеющих на него право, выполняют городские органы власти в соответствии с «Положением о порядке учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставления жилых помещений государственного жилищного фонда» от 2005 года. Социальное жилье не подлежит приватизации, квартиросъемщики оплачивают коммунальные услуги с учетом государственных субсидий (через городские органы власти). Жилые дома социального найма строятся с дополнительной социальной инфраструктурой. Начиная с 1999 года, государство не участвует в строительстве жилья социального найма.

Основным механизмом осуществления жилищной политики в Беларуси является субсидирование на основе льготного кредитования. Льготные кредиты покрывают 90 % всей стоимости строительства. Жильцы выплачивают кредиты под 5 % годовых в течение 20 лет. Для многодетных семей, которые живут и работают в населенных пунктах с населением до 20 000 жителей, условия кредитования еще более благоприятные: 3 % сроком на 40 лет, что на 95 % покрывает стоимость строительства. Однако в 2011 году появилась неопределенность в отношении будущего такой жилищной политики с учетом последствий для госбюджета финансового кризиса и девальвации белорусского рубля.

В Молдове[32] при проведении реформы жилищной политики основной упор делается на вопросы сокращения дефицита бюджетных средств путем отказа от секторального регулирования и прямого субсидирования и перехода к рыночным отношениям. В период после 1990 года первые шаги такой политики были связаны с приватизацией государственного имущества, отменой мер регулирования, повышением роли частного сектора и сокращением государственных расходов. Реформы в сфере жилья прошли через этап, когда проблемы решались методом проб и ошибок по мере их возникновения, а не вследствие осуществления запланированных мер. В 1994 году в Молдове была разработана «Национальная концепция жилищной политики», а в 1999 году – «Стратегия рынка жилья и другой недвижимости», заложившие нормативно-правовую и организационную основу развития жилищного сектора. В 2004 году **Кишинев** также утвердил стратегию в области жилья, однако ее реализация носит непоследовательный характер.

В ожидании автобуса на остановке рядом с современным жилым комплексом в Минске, Беларусь. **© Стефан Бонесс /Панош Пикчерс**

В Молдове приватизация проводилась путем передачи жилья проживающим в нем на тот момент квартиросъемщикам безвозмездно или за номинальную плату. Несмотря на то, что материальные блага перешли в частные руки, малообеспеченные семьи, как и прежде, стоят в списках очередников, а граждане, сумевшие приобрести квартиры, сталкиваются с серьезными проблемами неоплаченных счетов и текущих расходов на содержание жилья в связи с постепенной отменой системы субсидирования. Люди побогаче сдают легко доставшееся жилье внаем или продают его по рыночной стоимости.

В Молдове жилищная политика входит в компетенцию Агентства строительства и развития территорий, ответственного за работы госсектора, строительство, региональное развитие и пространственное планирование. Наряду с этим, различными аспектами жилищного сектора занимаются и некоторые другие ведомства и отраслевые министерства. Министерство экономики и торговли играет решающую роль в вопросах выделения ресурсов жилищному сектору в рамках госбюджета или путем передачи средств местным органам власти. В сферу полномочий Национального агентства по регулированию в энергетике входят вопросы регулирования тарифов на коммунальные услуги, в том числе в системах водоснабжения, канализации, теплоснабжения и газоснабжения.

В круг обязанностей местных органов власти входят такие вопросы, как городское планирование и управление, охрана окружающей среды, разработка бюджета, поддержание и развитие систем коммунального хозяйства. В соответствии с законодательством Молдовы, предусматривается создание товариществ собственников жилья, однако этот процесс пока идет медленно.

В Украине вопросы жилищной политики входят в обязанности Министерства регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства. Кроме того, министерство участвует в разработке этой политики, а также в осуществлении мер регулирования в системах районного теплоснабжения, водоснабжения и канализации. Основные проблемы вызывают дефицит жилья (особенно в городах), перенаселенность квартир и низкие жилищные нормы. В результате проведенной в 1990-х годах приватизации свыше 70 % государственного жилищного фонда были переданы, как правило, безвозмездно, проживающим в квартирах квартиросъемщикам.

В июне 2009 года парламент Украины утвердил программу жилищного строительства в стране на 2009-2014 годы. Государство осуществляет контроль, регулирование и принимает меры по стимулированию развития и оказанию технического содействия. Местные органы власти занимаются вопросами планирования жилищного строительства и инфраструктуры и обеспечивают эффективное использование муниципальной собственности. Реформами предусматривается обеспечение равного доступа к жилью, приоритет в получении социального жилья и доступность ипотечного кредитования. Поощряется развитие партнерских отношений между государственным и частным сектором в строительстве и модернизации жилищного фонда.

3.4 ПРОБЛЕМЫ ГОРОДСКОЙ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Городская мусорная свалка в Харькове, Украина. **© Стешкин Евгений/Шаттерсток**

Преобразования в секторе

Беларусь, Молдова и Украина стремятся наверстать упущенное за прошедшие десятилетия, когда средств на развитие городской среды выделялось недостаточно. Сегодня, например, в Киеве запланированные капиталовложения в развитие основных услуг составляют в общей сложности почти 4 миллиарда евро, а если еще учесть и транспортную систему, то сумма увеличится до 6 миллиардов евро. В отношении масштабов ассигнования необходимых ресурсов указанные суммы достаточно показательны.

В Беларуси предприятия коммунального хозяйства продолжают оставаться в руках государства. В соответствии с «Концепцией развития жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь на период до 2015 года» предусматривается увеличение капиталовложений, повышение эффективности производства, а также возмещение затрат в секторе коммунального хозяйства.

В Молдове управление предприятиями коммунального хозяйства входит в обязанности местных органов власти. В последнее время решение проблем коммунальных услуг предлагается вывести на региональный уровень, это касается, в частности, вопросов водоснабжения и очистных сооружений, ввиду хронического недостатка инвестиционных средств, фрагментированности и неэффективности местных органов власти и в связи с необходимостью обеспечения экономии за счет роста масштабов производства. Решение вопросов на региональном уровне в странах с переходной экономикой оказалось успешным там, где действует сильный регулирующий орган, как например, в Болгарии. В Молдове надзорный орган существует в секторе энергетики, его функции распространяются на систему водоснабжения и очистки сточных вод, однако контроль и результаты его деятельности недостаточно эффективны. В Молдове, наверное, трудно будет перейти на региональное управление в системе коммунального водоснабжения без предварительного внесения существенных поправок в законодательство и систему регулирования.

В Украине в результате децентрализации власти функции управления в системе водоснабжения и канализации перешли в руки местных органов самоуправления. Предприятия системы водного хозяйства были преобразованы в коммунальные учреждения, однако в связи с ликвидацией государственного субсидирования возможности перехода на региональную систему управления оказались ограниченными. В соответствии с законодательной базой, допускается эксплуатация инфраструктуры водного хозяйства частными компаниями на основе договоров об управлении, аренды или концессии, при этом основные фонды остаются в муниципальной собственности, так как приватизация инфраструктуры запрещена законом[33].

ТЕКСТОВЫЙ БЛОК 3.6: **ПРИВАТИЗАЦИЯ В СИСТЕМЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ**[34]

Торговля питьевой водой во Львове, Украина. **© Моя страничка**. Лицензия корпорации «Криэйтив Коммонс». Версия 3.0. Непортированная лицензия.

Водопроводная компания в Одессе нуждалась в финансовых средствах в целях инвестирования в развитие водного хозяйства с учетом того, что системные потери воды в сети водоснабжения достигли 45-60 %. Начались переговоры с Европейским банком реконструкции и развития (ЕБРР) по вопросу о займе на сумму 64 миллионов долларов. ЕБРР предложил значительно более высокую сумму займа (200 миллионов долларов), но при условии, что Одесса заключит концессионный договор с транснациональной компанией Suez-Lyonnaise des Eaux. В течение двух лет продолжались секретные переговоры между Suez-Lyonnaise des Eaux и мэром города, в которых не принимали участия представители местных общественных организаций. Неоднократно с требованиями предоставить информацию об условиях предложенного займа, обеспечить транспарентность переговоров, участие общественности и проведение открытых торгов выступала женская общественная организация «МАМА-86», оказывающая содействие в работе по улучшению системы водоснабжения. Наконец, организация провела митинг общественности, чтобы проинформировать средства массовой информации о том, что переговоры должны быть либо открытыми, либо прекращены. В конечном итоге, отчасти в результате оказанного нажима, переговоры между компанией Suez-Lyonnaise des Eaux и Одессой прекратились.

В отличие от этого случая, в 1999 году ЕБРР согласился предоставить кредит в размере 28 миллионов евро городу Запорожье, с учетом открытости проводившихся в нем реформ и конструктивного подхода к вопросам финансирования и обеспечения развития городской инфраструктуры и системы услуг. При реализации проекта преследовалась определенная цель – на основе «договора под ключ» привлечь частный сектор к выполнению работ по расширению производства и эксплуатации крупнейшего объекта водоочистных сооружений. В итоге договор на сумму 20,9 миллиона евро был заключен с компанией WTE Wassertechnik (сегодня это дочернее предприятие австрийской коммунальной компании EVN).

Договор на предоставление концессии между городом Бердянском и компанией «Чиста вода-Бердянск» стал одним из первых соглашений с участием частной партнерской компании в системе водного хозяйства Украины. Выбор обслуживающей компании производился путем объявления тендера, и в декабре 2008 года был подписан договор сроком на 30 лет. В число основных обязанностей подрядной организации входят вопросы управления, эксплуатации и обслуживания коммунального предприятия, а также модернизация и развитие существующей инфраструктуры. Обслуживающая компания несет основной коммерческий риск и все финансовые и инвестиционные риски (в течение первых 15 лет действия договора 120 миллионов гривен, или 14,7 миллиона долларов по курсу на день подготовки настоящего материала). Кроме того, обслуживающая компания оплачивает также концессионный сбор. Территория обслуживания включает город Бердянск и одну деревню, что означает обеспечение обслуживания около 50 000 потребителей системы водоснабжения и примерно 36 000 потребителей системы канализации. Бердянская водопроводная компания сталкивается с финансовыми трудностями в связи с тем, что тарифы не покрывают расходы на эксплуатацию и обслуживание, несмотря на то, что ее тарифы – одни из самых высоких в стране. В концессионном договоре не предусматриваются показатели эффективности работы, кроме обязательных ежегодных объемов инвестирования обслуживающей компании[35].

В сентябре 2008 года, после принятия закона о концессиях, городские власти Купянска объявили тендер на заключение концессионного договора по развитию городского коммунального водного хозяйства. Это был уже второй тендер ввиду того, что первый пришлось аннулировать, поскольку предложение поступило только от одной компании, в результате чего тендер был признан недействительным. Во втором тендере участвовали две компании. Был создан комитет по рассмотрению предложений во главе с заместителем мэра города, и был выбран победитель конкурса. Будущий концессионный договор предполагалось заключить сроком на 49 лет с компанией «Единые энергетические системы Украины-Купянсквода»[36].

В целом это неплохие результаты, поскольку они касаются трех основных проблем данной отрасли. Во-первых, хронический дефицит финансирования в секторе водоснабжения и канализации способствовал ухудшению состояния инфраструктуры и, тем самым, работы системы обслуживания. Во-вторых, в ситуации, когда услуги в области водоснабжения и канализации воспринимаются неудовлетворительными, возникают сомнения в готовности и способности потребителей платить за такие услуги. В результате привлечения частного предприятия в качестве эксплуатирующей и обслуживающей компании за счет мер стимулирования можно добиться экономии на эксплуатационных расходах. Наряду с этим, стремление получить государственные субсидии для модернизации инфраструктуры и расширения производства способствует снижению нагрузки на рост тарифов. В-третьих, после замены, восстановления или создания новой инфраструктуры частная обслуживающая компания может обеспечить эффективность эксплуатации и обслуживания и научить местных специалистов и рабочих правильным методам управления производством, эксплуатации и технического обслуживания.

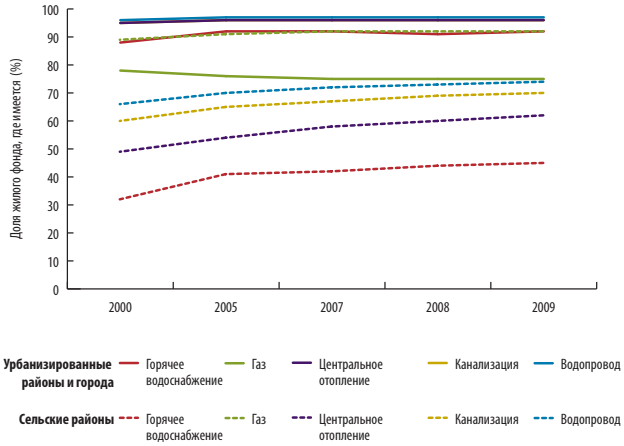
Водоснабжение, канализация и утилизация отходов

Беларусь располагает достаточными водными ресурсами, чтобы удовлетворить текущие и прогнозируемые потребности в обозримом будущем, при сокращении общего объема потребления воды и, начиная с 2000 года, снижении на 17 % объема ее промышленного потребления. Тем не менее, уровень услуг в системе водоснабжения и канализации низок в связи с перебоями в работе, значительными системными потерями воды и высокими производственными затратами в результате устаревшей инфраструктуры и отсутствия технического обслуживания. Жители сельских районов, пользующиеся водой из колодцев, рискуют здоровьем в связи с возможностью загрязнения воды в результате поступления неочищенных сточных вод.

Проблемой для Беларуси является неконтролируемый сброс отходов, неудачно расположенные и спланированные свалки мусора и устаревшие технологии ликвидации отходов, создающие угрозу загрязнения грунтовых вод. Правительство приняло национальную программу ликвидации твердых отходов непосредственно на месте, утилизации отходов и создания сети предприятий по переработке мусора с целью повторного использования материалов и сокращения объема мусора на свалках.

Коммунальное хозяйство находится в собственности государства, основные фонды находятся в ведении местных органов власти, услуги предоставляют местные обслуживающие компании. Тенденция последнего времени – это организации управления на региональном уровне, в частности в системе водоснабжения и очистки сточных вод, с

ДИАГРАММА 3.19: **КОММУНАЛЬНЫЕ УСЛУГИ В БЕЛАРУСИ ПО СОСТОЯНИЮ НА КОНЕЦ ГОДА, 2000-2009 ГОДЫ (В ПРОЦЕНТАХ)**



Источник: Статистический ежегодник Беларуси, 2010.

учетом того, что ранее данный сектор испытывал хронический дефицит инвестирования.

В водном хозяйстве Молдовы в 2010 году насчитывалось 690 систем водоснабжения, из которых 545 предприятий находились в собственности государства, 138 – в частной собственности, и семь – в смешанной собственности. Действовали из них 611 сетей, по сравнению с предыдущим годом это число значительно увеличилось – на 49 систем. Объем водоснабжения составил 115,1 миллиона куб. м, 93,1 % которых потреблялось в городах[37]. В 2010 году насчитывалось 106 действующих канализационных систем, 63 системы находились в нерабочем состоянии. Общий объем отработанных стоков 2010 году составил 72,0 миллиона куб. м, 54,8 % которых были бытовыми стоками[38].

Около 70 % населения Украины имеют доступ к централизованному водоснабжению, в городах такая возможность существует практически везде. Вместе с тем, более чем в 260 городах качество водопроводной воды не соответствует установленным в стране нормам. Примерно одна четверть очистных сооружений и насосных станций требуют замены. Системные потери составляют в стране 40,4 %, при этом весьма значительные потери воды несут такие города, как **Севастополь**, где утечка воды достигает 94,8 %, **Львов** – 61,7 % и **Одесса** – 60,2 %[39].

В Украине примерно в 96 % больших городов, 56 % малых городов и 2,6 % сельских населенных пунктов существуют централизованные системы сбора сточных вод. Однако примерно треть городских поселений не имеют очистных станций, и примерно в одной шестой части тех поселений, где имеются такие сооружения, системы очистки сточных вод не эффективны. Соответственно, ежедневно в окружающую среду сбрасывается 5 миллионов куб.м неочищенной сточной воды. Несмотря на постоянное повышение спроса на воду, очистные сооружения строятся и вводятся в эксплуатацию в недостаточном количестве. Инвестиции направляются прежде всего на сокращение системных потерь воды за счет замены водопроводных сетей и повышения финансовых и эксплуатационных показателей системы коммунального водоснабжения. В Украине активно развивается участие частного сектора, в том числе в сфере лизингового обслуживания и концессионных договоров.

По мере экономического развития Украины увеличивались и показатели объема бытовых твердых отходов на человека. Ежегодно производится более 50 миллионов куб.м твердых отходов, из которых только 3 % идут на переработку, несмотря на то, что согласно закону, местные органы власти «должны обеспечить сбор, сортировку и удаление твердых отходов непосредственно на месте». Остальные отходы выбрасываются на свалки, не отвечающие условиям охраны окружающей среды. Из-за несовершенства системы сбора и удаления твердых отходов стихийный сброс мусора стал серьезной проблемой, и ежегодно, согласно оценкам, появляются 3 000 незаконных мусорных свалок. В 2004 году была принята «Национальная программа утилизации твердых отходов», предусматривающая сбор, транспортировку, переработку и ликвидацию твердых отходов в полном объеме и сокращение воздействия на окружающую среду и здоровье человека. Однако программа не увенчалась успехом.

В городских поселениях достаточно развита сеть водоснабжения и канализации. В сельской местности обеспеченность этими сетями составляет от 70 до 74 %.

Дорожное движение и городской транспорт

В Беларуси основными видами транспорта являются железные дороги, автобусы, воздушный транспорт и внутренний водный транспорт. В 1995 году общий объем перевозок составил 25 989 миллионов пассажиро-километров, в том числе 48 % и 36 % перевозок совершались, соответственно, железнодорожным транспортом и автобусами. Остальные перевозки осуществлялись воздушным (4,8 %),

▲ Железнодорожный вокзал в Минске. В Беларуси почти половина пассажирских перевозок осуществляется железнодорожным транспортом. **© Дэйв Проффер**. Лицензия корпорации «Криэйтив Коммонс». Версия 3.0. Общая лицензия.

ТЕКСТОВЫЙ БЛОК 3.7: **ТАКСИ-МАРШРУТКИ**

Маршрутка в Киеве, Украина. **© Норберт А./Шаттерсток**

Маршрутки (от слова «маршрутный» – совершающий регулярные рейсы по определенному маршруту), это автомобили-такси, принадлежащие частным компаниям и рассчитанные на перевозку большего числа пассажиров, чем в обычных такси, широко распространенные в Украине и других странах СНГ. В качестве маршруток используются микроавтобусы, во время поездки пассажирам в них запрещено стоять. Этот способ пассажирских перевозок получил развитие в результате повышенного спроса на скорый и мобильный общественный транспорт, за поездку в котором пассажиры готовы платить больше по сравнению с обычной поездкой в городском общественном транспорте.

Вначале большинство маршруток совершали поездки по четко установленным маршрутам общественного транспорта. В связи появлением озабоченности по поводу безопасности стали ужесточаться требования и условия выдачи лицензий, появились и другие положительные сдвиги, предоставление в обязательном порядке права бесплатного проезда лицам с ограниченными возможностями. Компаниям стали предлагать пакетные договоренности при получении лицензий на маршруты, согласно которым право перевозки пассажиров на прибыльных маршрутах оговаривается условием перевозки пассажиров на менее рентабельных маршрутах. В конечном счете, ведущие позиции на рынке заняли крупные компании и объединившиеся в отдельные группы владельцы частных микроавтобусов. В конкуренцию вступили некоторые муниципальные компании общественного транспорта, они стали поступать аналогичным образом, и в связи с ростом конкуренции цены на проезд снизились. Но, как и прежде, необходимо следить за соблюдением норм вредных выбросов транспортными средствами автопарков.

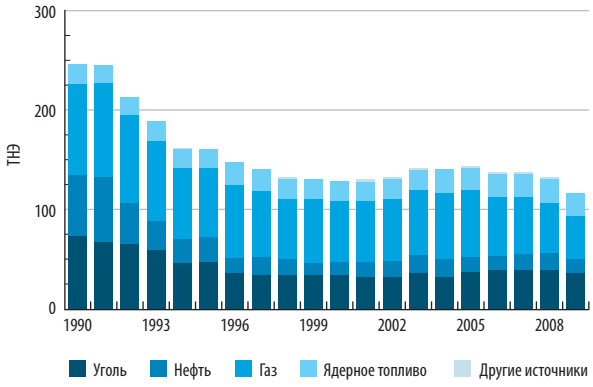
водным (0,01 %) и другими видами транспорта (11 %). В начале 2000-х годов объем перевозок увеличился и достиг в 2000 году максимального уровня – 32 449 миллионов пассажиро-километров. Наименьший уровень наблюдался в 2009 году – 19 818 миллионов пассажиро-километров. В 2011 году общее количество пассажиро-километров по сравнению с 2005 годом снизилось на 10 % процентов (23 585 миллионов пассажиро-километров), при этом главным перевозчиком стали автобусы, опередив железные дороги. В общем количестве пассажироперевозок 34 % составили железные дороги, 42 % – автобусы, 7 % – воздушный транспорт, менее 1% – водный транспорт, и 17 % – другие виды транспорта.

В Молдове инфраструктура пассижироперевозок включает общественный транспорт, железнодорожный транспорт и шоссейные дороги. Плотность сети железных дорог общего пользования увеличилась в стране с 33,7 км на 1000 кв.км в 2000 году до 34,2 км на 1000 кв.км в 2011 году. Общая протяженность шоссейных дорог несколько сократилась – с 307,7 км в 2000 году до 306,8 км в 2011 году. В 2000 году в это число входили 288,1 км дорог с твердым покрытием, и данная цифра к 2011 году осталась практически без изменений – 289,6 км[40]. Общее количество пассажиров, пользовавшихся основными видами транспорта, включая железные дороги, автобусы, такси, троллейбусы, речной и воздушный транспорт, составило 326 миллионов в 2000 году; эта цифра сократилась на 28 % – до 236 миллионов – в 2011 году. В 2000 году троллейбусами пользовались 76 % процентов пассажиров, затем следуют автобусы – 22 % процента, железные дороги и другие виды транспорта – 1,5 %. В 2011 году троллейбусы (48 %) уступили место автобусам (49 %), за ними шли железные дороги (2 %) и другие виды транспорта[41]. В объеме перевозок пассажиров автобусные перевозки увеличились с 1 020 миллионов пассажиро-километров (42 % от общего объема) в 2000 году до 2 685 миллионов пассажиро-километров (63 %) в 2011 году. Перевозки по железным дорогам составили, соответственно, 13 и 8 % пассажиро-километров в 2000 и 2011 годах, перевозки воздушным транспортом – 10 и 20 % в 2000 и 2011 годах.

В Украине инфраструктура перевозок также включает общественный транспорт, железнодорожный транспорт и автомагистрали. В последние 30 лет общее количество железных дорог несколько сократилось, при этом выросло число электрифицированных участков дорог. На протяжении этого периода общая протяженность шоссейных дорог оставалась неизменной, примерно 30 000 км были реконструированы, получив твердое покрытие. Увеличилось количество троллейбусных маршрутов и линий метро, что же касается трамвайных линий, то их протяженность фактически осталась той же, что и 30 лет назад.

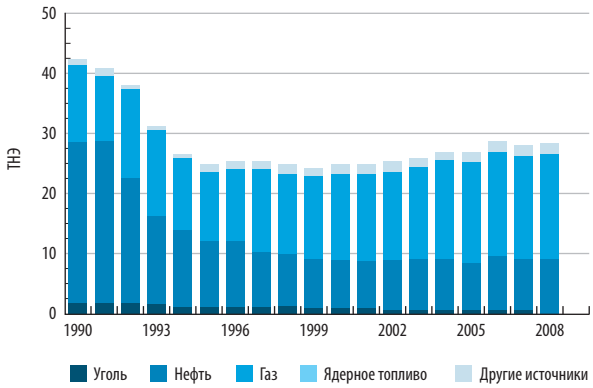
Начиная с 1990-х годов, в городах уменьшилась роль электротранспорта в связи с появлением частных

ДИАГРАММА 3.20: **ПОТРЕБЛЕНИЕ ЭНЕРГИИ, УКРАИНА**



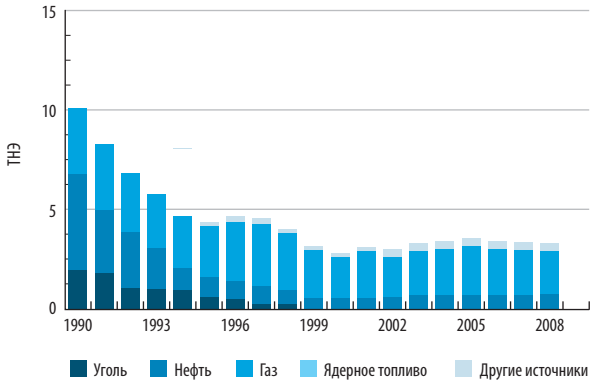
Источник: http://yearbook.enerdata.net/energy-consumption-data.html

ДИАГРАММА 3.21: **ПОТРЕБЛЕНИЕ ЭНЕРГИИ, БЕЛАРУСЬ**



Источник: http://yearbook.enerdata.net/energy-consumption-data.html

ДИАГРАММА 3.22: **ПОТРЕБЛЕНИЕ ЭНЕРГИИ, МОЛДОВА**



Источник: http://yearbook.enerdata.net/energy-consumption-data.html

автомобильных перевозчиков. В некоторых случаях судьба электротранспорта зависит от мэра города, и троллейбусные и трамвайные линии просто закрываются, как например, в **Макаевском** и **Дзержинске**. Прокладка новых троллейбусных линий приостановлена, за исключением **Керчи** (в Крыму), где троллейбусы появились в 2004 году.

Потребление энергии и энергосбережение

Страны субрегиона не обеспечены в полной мере собственными энергоресурсами и нуждаются в импорте[42]. В Беларуси потребление энергии покрывается в основном за счет нефти и газа. В 2008 году чистый импорт нефти в Беларусь превысил 25 миллионов тонн топлива в нефтяном эквиваленте (ТНЭ).

В Молдове, так же как в Беларуси и Украине, начиная с 1990 года резко сократилось потребление энергии (см. Диаграммы 3.19, 3.20 и 3.21). Тем не менее, в связи с незначительным собственным производством энергии, Молдова также является импортером энергоресурсов. В 2008 года страна импортировала около 3 миллионов ТНЭ, основную часть составлял газ.

Импортирует энергоресурсы и Украина – примерно 45 миллионов ТНЭ в 2008 году. Потребности страны в производстве энергии покрываются в основном за счет природного газа, угля, нефти и атомной энергии.

Среди трех стран лишь Украина производит значительное количество первичной энергии. На Диаграмме 3.19 показано производство первичной энергии (в миллионах тонн нефтяного эквивалента) по видам источников энергии[43].

В Беларуси основным первичным источником энергии остается нефть, она составляет более половины общих потребностей страны в первичных энергоресурсах. Наряду с этим, в последние годы выросла доля производства биомассы и других видов возобновляемой энергии. В Украине, напротив, основными первичными источниками энергии являются уголь и газ, хотя их относительная доля несколько снизилась одновременно с сокращением после 1990 года общих потребностей в первичных энергоресурсах (см. Диаграмму 3.19).

В Беларуси политику в области энергоресурсов, транзита газа из России, импорта и экспорта электроэнергии определяет Министерство энергетики. Управление энергосистемой страны осуществляет государственное производственное объединение «Белэнерго», в него входят шесть региональных компаний, осуществляющих поставки. «Белэнерго» отвечает за развитие энергосистемы и финансирование проектов, региональные компании-поставщики занимаются вопросами инвестирования в энергетику. Аналогичным образом, государственная компания осуществляет также управление системой газоснабжения Беларуси совместно с семью государственными обслуживающими организациями. «Белэнерго» обеспечивает более половины поставок энергии в системе теплоснабжения Беларуси, остальную часть энергии в системе центрального теплоснабжения покрывают муниципальные компании.

В Молдове сектор энергетики также отличается высоким уровнем энергопотребления. Кроме того, для сектора характерны хронический дефицит платежного баланса, массовая задолженность и бартерные сделки, тарифы, не компенсирующие затраты, отключения электроэнергии и тяжелое финансовое положение предприятий, обеспечивающих энергоснабжение.

Признавая проблемы энергетики, правительство Украины выступило в 2010 году с предложением принять закон о термоизоляции домов, в соответствии с которым расходы по обеспечению теплоизоляции зданий обязаны нести местные органы власти, частные инвесторы и жильцы. Власти некоторых городов, например, **Киева**, приняли собственные программы по термоизоляции.

Основными потребителями электроэнергии являются

домашние хозяйства, что существенно осложняет проблему системных потерь электроэнергии с учетом того, что жилищный фонд устарел, энергетически не эффективен, и в домах установлено энергоемкое оборудование. Как правило, высокие потери энергии происходят в системе районного теплоснабжения, они достигают 22 % у источника тепла, 25 % при передаче и 35 % в точке конечного потребителя, что в сумме составляет существенные 82 % потерь[44]. Если бы Украина применяла повышенные стандарты с учетом имеющихся технологических возможностей, даже и не самых современных, общие потери энергии можно было бы сократить до 38 %[45]. Такая экономия имела бы важное значение, учитывая, что Украина зависит от импортируемого природного газа.

Проблема охраны окружающей среды

Во всех трех странах субрегиона серьезную озабоченность вызывает загрязнение и ухудшение состояния окружающей среды в связи с наличием различных источников загрязнения, оказывающих вредное воздействие на здоровье населения во многих районах. Что же касается Беларуси и Украины, то основной проблемой для окружающей среды остаются последствия **Чернобыля**.

В Беларуси другими экологическими факторами, вызывающими озабоченность, являются загрязнение воздушной среды и водоемов, а также сбор и утилизация твердых отходов. Сократившиеся в 1990-х годах объемы загрязнения атмосферы из постоянных источников (выбросы сернистого газа (SO_2) снова резко увеличились в 2009 году. В последние несколько лет значительно сократились объемы выбросов окиси углерода (CO). Резко увеличился объем аммиака (NH3), однако после внесения коррективов в систему измерения показателей ситуация изменилась.

Основной объем загрязняющих веществ от стационарных источников дает промышленность (в том числе предприятия по производству электроэнергии). Жилищный сектор и коммунальное хозяйство дают в среднем 70 и 14 % общего объема вредных выбросов, соответственно. Что касается каждого из загрязняющих веществ, представленных в Таблице 3.11, кроме углеводородов (50 % поступают от жилищного сектора и коммунального хозяйства), то более половины таких веществ дает промышленность. Главным очагом загрязнений от мобильных источников является столица страны **Минск**. Изменения в объемах вредных выбросов от мобильных источников отражают общие изменения экономической ситуации, при этом снижению экономической активности и общего объема выбросов загрязняющих веществ способствовал экономический кризис 2008-2009 годов.

В Беларуси общий объем неочищенных сточных вод, попадающих в реки страны, увеличился с 990 миллионов куб.м в 2008 году до 996 миллионов куб.м в 2009 году. В этом объеме сточные воды жилищного сектора и коммунального хозяйства составили примерно 60 %, далее следует сельское хозяйство – 24 % и промышленность – 16 %. Показатели общего объема сбросов загрязняющих веществ в водоемы Беларуси приводятся в Таблице 3.12.

В 2005-2009 годах города Беларуси ежегодно производили 3 248 тонн твердых отходов. В последние десять лет ежедневное производство твердых отходов увеличилось с 0,485 кг до 0,877 кг на человека и приблизилось к показателям стран ЕС (0,85-1,70 кг на человека в день). В течение этого же периода ежегодно производилось 35 000 тонн промышленных отходов, в том числе 53 % минеральных и 35 % органических загрязняющих веществ. Остальное составляли отработанные материалы лечебных учреждений и химических лабораторий (по 5-6 %) и отходы после очистки канализационных стоков (1,4 %).

Объем переработанных промышленных отходов увеличился с 21 % в 2005 году примерно до 43 % в 2009 году. Практически все органические отходы пошли на переработку, около 70 % минеральных отходов пошли на засыпку карьеров и других участков. В Беларуси в общей сложности насчитывается 164 городских мусорных полигонов, куда свозится около 90 % городских твердых отходов. В период 2007-2009 годов объем твердых отходов, вывезенных на городские мусорные полигоны, увеличился на 35 %[46].

В Молдове одной из проблем является изменение климата, последствиями чего становятся частые и серьезные изменения погоды (наводнения и засухи), как, например, в 2010-2011 годах. Летом 2010 года гидрометрическая станция в селе Ширеуцы зарегистрировала уровень воды в реке, достигший примерно 130 % ежегодного нормального уровня, тогда как летом 2008 года вода находилась на уровне всего лишь 60 %. Любое снижение уровня воды вызывает проблемы в связи с незначительными возможностями Молдовы в отношении хранения водных ресурсов.

ТАБЛИЦА 3.11: **ВЫБРОСЫ В АТМОСФЕРУ ИЗ СТАЦИОНАРНЫХ И МОБИЛЬНЫХ ИСТОЧНИКОВ ЗАГРЯЗНЕНИЯ, БЕЛАРУСЬ, 2005-2009 ГОДЫ**

Загрязняющее вещество – стационарные источники	2005	2006	2007	2008	2009
Сернистый газ, в тысячах тонн	73,80	87,80	80,70	64,0	139,50
Закиси азота, в тысячах тонн	67,38	69,94	65,30	65,00	65,38
Аммиак, в тысячах тонн	7,08	7,64	8,28	16,65	19,61
Твердые частицы в выхлопных газах, в тысячах тонн	43,90	45,80	45,10	47,50	46,20
Окись углерода, в тысячах тонн	103,90	107,70	94,40	88,40	74,60
Летучие органические углероды неметанового ряда, в тысячах тонн	75,43	72,99	74,38	77,33	71,76
Кадмий, в тоннах	0,030	0,030	0,035	0,013	0,002
Свинец, в тоннах	4,230	3,950	4,317	3,644	3,244
Ртуть, в тоннах	-	-	-	0,002	0,004
Загрязняющее вещество – мобильные источники					
Сернистый газ, в тысячах тонн	1,3	1,5	1,5	1,6	1,4
Закиси азота, в тысячах тонн	94,2	107,1	106,6	116,4	109,8
Твердые частицы в выхлопных газах, в тысячах тонн	29,9	34,2	34,3	38,2	34,0
Окись углерода, в тысячах тонн	698,6	780,4	768,5	815,2	777,8
Летучие органические углероды неметанового ряда, в тысячах тонн	189,9	214,3	212,4	229,2	214,4

Источник: Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь и Государственное научное учреждение «Институт природопользования Национальной академии наук Беларуси», *Состояние окружающей среды в Республике Беларусь*. Минск, 2010.

▲
Волонтеры собирают мусор в день «Давай Молдова!» в 2011году в Кишиневе, Молдова. Шесть тысяч волонтеров собрали 200 тонн мусора. **© Кристиан Лизий/Шаттерсток**

ТАБЛИЦА 3.12: **СБРОС ЗАГРЯЗНЯЮЩИХ ВЕЩЕСТВ В ВОДОЕМЫ, БЕЛАРУСЬ, 2006-2009 ГОДЫ**

Реагент	Единица измерения	Год				
		2005	2006	2007	2008	2009
Органические материалы (БПК5)	В тысячах тонн	9,0	8,9	8,3	8,1	7,9
Нефтепродукты	В тысячах тонн	0,2	0,20	0,2	0,1	0,1
Твердые частицы	В тысячах тонн	13,8	14,6	13,6	12,0	12,6
Сульфаты	В тысячах тонн	63,7	62,7	59,5	60,7	63,5
Хлористые соединения	В тысячах тонн	73,9	74,4	71,3	72,8	72,9
Аммиачный азот	В тысячах тонн	6,0	6,4	6,0	5,6	5,4
Соли азотистой кислоты	В тысячах тонн	0,59	0,34	0,25	0,2	0,2
Нитратный азот	В тысячах тонн	2,9	3,7	3,4	3,7	3,7
Медь	В тысячах тонн	9,0	9,8	10,0	7,6	6,7
Другие металлы (железо, цинк, никель, хром)	В тоннах	415,0	518,0	449,0	438	421,1

Источник: Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь и Государственное научное учреждение «Институт природопользования Национальной академии наук Беларуси», *Состояние окружающей среды в Республике Беларусь*. Минск, 2010.

Качество воды в главных реках Молдовы соответствует принятым в стране нормам качества класса II-III: «чистая – умеренно загрязненная». По сравнению с 2009 годом практически на всех станциях контроля качество воды улучшилось. Если говорить о загрязнении водных ресурсов, то сегодня требуют внимания в основном небольшие реки ниже по течению от населенных пунктов. В открытых водоемах наблюдается разная концентрация загрязняющих веществ в зависимости от времени года. При этом вследствие загрязнения окружающей среды и интенсивного использования земель и без того слабые возможности самоочищения многих открытых водоемов исчерпаны.

В Молдове устарели очистные сооружения и системы обработки и подготовки воды, остававшиеся без капитального ремонта в течение 25-30 лет. Если в 1990 году в стране насчитывалось 304 действующие станции очистки воды, то сегодня работают менее 50 таких станций. Принятая в стране «Программа водоснабжения и канализации населенных пунктов Молдовы на период до 2015 года» направлена на реконструкцию и модернизацию существующих сетей водопровода и канализации, а также на строительство новых систем, с тем, чтобы Молдова могла достигнуть целевых показателей Целей развития тысячелетия по обеспечению доступа к питьевой воде и надлежащей санитарии.

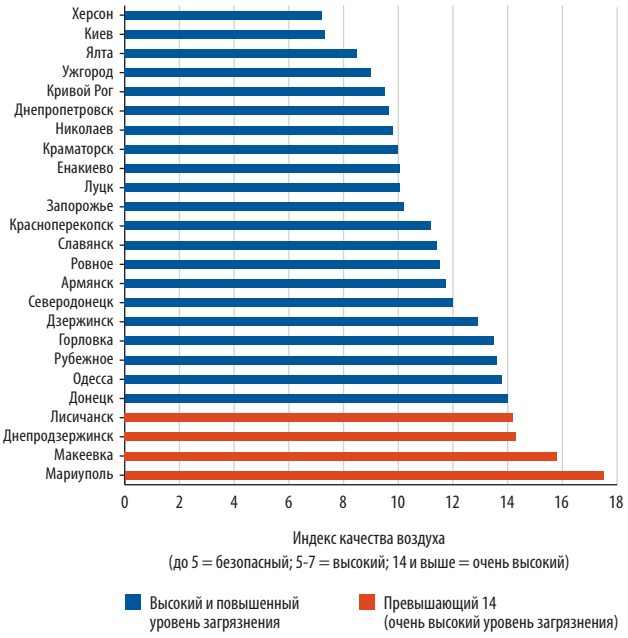
В Молдове источниками загрязнения окружающей среды являются автомобили (88,6 %), в особенности старые модели, далее идут стационарные источники вредных выбросов (11,4 %), в том числе 5,36 % загрязнения дают теплоэлектростанции. В последние пять лет Молдова все в большей степени становится объектом загрязнения в результате промышленной деятельности соседних стран. Зарегистрировано повышение среднегодовой нормы концентрации взвешенных твердых частиц.

В Молдове ежегодный объем бытовых отходов на человека составляет 540 кг, что несколько выше, чем в среднем по Европе – 522 кг; все они (99,9 %) относятся к категории безопасных отходов. С 2005 по 2009 годы объем отходов вырос в 1,8 раза, и увеличился размер общей площади земли, выделенной под хранилища отходов. В стране насчитывается 1 500 официально разрешенных мусорных полигонов и в два раза больше несанкционированных мусорных свалок. При этом, если в странах ЕС в среднем перерабатывается 23 % отходов, то в Молдове – менее одного процента.

Украина сталкивается с серьезным загрязнением воздушной среды, грунтовых вод и водоносных горизонтов в промышленных областях на востоке страны, которое оказывает вредное воздействие на водные ресурсы городов. Согласно списку, опубликованному Блэксмитовским институтом в 2007 году, **Чернобыль** входит в число наиболее загрязненных городов мира (вследствие ядерной радиации после аварии 1986 года). В 2010 году украинская Центральная геофизическая обсерватория провела проверку уровня загрязнения на 240 площадках и 373 скважинах. Водоемы, как правило, загрязнены тяжелыми металлами, азотными соединениями, сульфатами и фенолами. Состояние водоемов пресной воды признано неудовлетворительным. Качество воды в Черном и Азовском морях колеблется в пределах от «чистого» до «загрязненного», наиболее высокий уровень загрязнения наблюдается, как правило, в районе портов[47].

Высокая степень загрязнения воздуха в 25 городах Украины является следствием высокой концентрации формальдегида (CH2O), диоксида азота (NO_2), окиси углерода (CO) и фтористого водорода (ФВ). Наиболее серьезными причинами низкого качества воздуха в городах являются такие источники загрязнения, как промышленность и транспорт. Требуются срочные и решительные меры, чтобы улучшить качество воздушной среды в городах.

ДИАГРАММА 3.23: **УРОВЕНЬ ЗАГРЯЗНЕНИЯ ВОЗДУХА В ГОРОДАХ УКРАИНЫ**



Источник: Украинская Центральная геофизическая обсерватория (http://eco.com.ua/sites/eco.com.ua/files/lib1/konf/3vze/zb_m/t1/tom_1_s02_p_198_201.pdf).

3.5
СИСТЕМЫ ГОРОДСКОГО УПРАВЛЕНИЯ

Минск, Беларусь. В Беларуси осуществляется Национальный комплексный план развития территории. **© ппл/Шаттерсток**

Главные города субрегиона, как правило, имеют самостоятельный статус, например, статус города областного значения или другой особый статус, или находятся на дополнительном уровне управления ниже областного уровня.

Национальная городская политика

В Беларуси в центре внимания находятся вопросы устойчивого развития городских и сельских поселений, транспортные системы, инженерно-техническая инфраструктура, социально-бытовое обслуживание, организация отдыха и медицинского обслуживания, а также сохранение и эффективное использование исторического, культурного и природного наследия. Территориальное планирование нацелено на развитие как поселений и территорий с высокими потенциальными возможностями, так и тех, где экономика стагнирует, а население не растет, а также на развитие поселений и территорий, важных с точки зрения экологии, историко-культурного наследия, природного и рекреационного потенциала.

В Беларуси установлены три уровня территориального планирования. Планирование на национальном уровне включает вопросы развития территорий, охватывающих две или более областей; планирование областного уровня занимается территориями областей или отдельных групп административных районов; планирование местного уровня касается отдельных административных районов, поселений или их частей, включая их пригородные зоны[48].

В Молдове первоочередная задача национальной городской политики – региональное развитие, входящее в круг ответственности Министерства регионального развития и строительства (МРРС). МРРС отвечает за осуществление национальной политики в сферах пространственного планирования, архитектуры, проектирования, строительства, жилищного и регионального развития. В частности, министерство обеспечивает разработку и осуществление Национального плана территориального развития. Министерство утверждает генеральные планы развития городов, оказывает содействие в их реализации и осуществляет контроль за их выполнением, включая вопросы городского строительства, водоснабжения и канализации, основных зон отдыха, а также осуществляет контроль за выполнением пилотных проектов городского развития и пространственного планирования. Кроме того, министерство разрабатывает, контролирует и оценивает ход выполнения Национальной стратегии регионального развития и управляет Фондом регионального развития страны.

Министерство разрабатывает методологию разработки и реализации региональных стратегий развития. Оно осуществляет постоянный контроль, разрабатывает и предлагает механизмы финансирования регионального развития и привлечения средств для осуществления Национальной стратегии регионального развития. МРРС разработало программные документы, руководящие принципы организации управления поэтапным строительством,

положение о финансировании проектов и справочник для потенциальных получателей помощи.

В Молдове планы территориального развития разрабатываются на национальном уровне, региональном уровне (планы зонирования, территориальные планы **Кишиневского** муниципалитета, районные территориальные планы) и на местном уровне (территориальные планы межмуниципальных территорий и муниципальные территориальные планы). Кроме того, в процессе разработки находятся вопросы территориального планирования в контексте регионов ЕС и СНГ и принципы территориального планирования в трансграничных районах.

Проблема состоит в том, что, несмотря на существование в Молдове четко определенных уровней планирования, на трех уровнях управления не существует четкого разграничения между правами и полномочиями органов власти. Преобладает, бесспорно, централизованный подход к планированию, следовательно, существует необходимость в расширении участия местных органов власти в разработке территориальных планов на более высоком уровне управления[49]. Кроме того, введение в действие нормативно-правовой базы в сфере градостроительства затруднено тем, что нормативно-правовая база городского планирования не соответствует другим законам в сфере государственного управления[50]. В настоящее время парламент разрабатывает национальную законодательную базу территориального планирования на основе Закона об основах градостроительства и территориального планирования и должен утвердить Национальный план территориального развития[51].

В Украине в число факторов, тормозящих развитие экономики в регионах, входят недостаточно развитая инфраструктура транспорта и энергетики, устаревшие и энергоемкие производства, дефицит финансовых средств для инвестирования в муниципальные предприятия, загрязнение окружающей среды в городах и нехватка квалифицированных кадров на местных рынках труда, особенно в малых городах.

В 2012 году украинский парламент принял «Национальную программу социально-экономического развития Украины», которая устанавливает приоритеты развития областей и городов и нацелена на повышение конкурентоспособности и привлечение инвестиций за счет более эффективного использования существующего природного и экономического потенциала. Программа направлена также на развитие транспортной инфраструктуры на местном уровне, в частности, в густонаселенных районах. Кроме того, программа ставит целью обеспечение охраны окружающей среды с упором на промышленные районы. Наконец, в программе поставлена задача усилить контроль за муниципальными предприятиями в целях предотвращения неоправданного повышения расценок и тарифов на предоставление услуг.

В 2012 году Украина планирует профинансировать первоочередные проекты за счет передачи средств из государственного бюджета местным органам власти в целях обеспечения устойчивого социально-экономического развития областей и сокращения диспропорций в экономическом развитии. В это число входят социальные проекты, такие, например, как ремонт жилья, находящегося в муниципальной собственности, и переселение семей из аварийных жилищ, и экономические программы, например, расширение и модернизация городского транспорта и другой инфраструктуры в целях повышения инвестиционной привлекательности городов, строительство и расширение дорог национального значения вдоль международных транспортных коридоров и создание современной инфраструктуры в приграничных районах, внедрение энергосберегающих технологий и развитие малых и средних предприятий.

В 2010 году была принята «Программа поддержки социально-экономического развития малых городов на 2011-2015 годы», рассчитанная на города с населением до 50 000 жителей. Цели программы включают развитие инфраструктуры и повышение качества коммунальных услуг. Кроме того, программой предусматривается разработка генеральных планов городского развития и подготовка документации по землепользованию. Эта программа обойдется в общей сложности в 1,7 миллиарда гривен (216 миллионов долларов США), на 91 % ее финансирует государство, остальную часть средств выделяют городские власти.

Децентрализация власти и системы местного управления

Беларусь, Молдова и Украина предприняли попытки реформировать структуру управления, в том числе систем местных органов власти и местного самоуправления.

В Беларуси следующим после государственного уровня звеном управления являются шесть областей, а также город **Минск**. На втором уровне управления находятся районы. Ниже следуют города областного или районного подчинения. Местные советы созданы на трех уровнях: областные советы депутатов, основные (городские и районные советы) и низовые (советы в малых городах и селах). В Беларуси насчитывается 133 муниципалитета.

Прежде членов местных советов депутатов назначали областные губернаторы, которых в свою очередь назначал президент Беларуси. В настоящее время членов местных советов выбирают граждане. Депутаты избираются сроком на четыре года, в их компетенцию входят вопросы местного значения в сферах здравоохранения, образования, социального обеспечения, торговли и транспорта. Местные советы депутатов принимают решения по вопросам местного масштаба в соответствии с законодательством страны. Тем не менее, несмотря на такие изменения, Беларусь в финансовом и политическом отношении остается централизованным государством, и выборы во многом оцениваются как «не свободные» (см. также Текстовый блок 3.8).

В Беларуси государство строго контролирует сферу предоставления услуг и местные бюджеты. Местные органы управления не имеют стимулов для повышения доходов, так как не получают выгод от увеличения местных налогов в силу того, что дополнительные налоговые поступления на местах нивелируются в результате сокращения поступлений из госбюджета, что служит эффективным механизмом сохранения финансовой зависимости органов местного самоуправления от государства. Кроме того, власти на местах собирают лишь около 6 % местных налогов. Распределение государственных доходов носит произвольный характер и меняется год от года.

Соответственно, местные органы власти неохотно идут на продвижение и финансирование местных проектов развития. Существующая в Беларуси система взаимоотношений между органами власти разных уровней получила название «федерализм, тормозящий развитие рынка» в том смысле, что доходы местных органов управления не зависят от развития местной экономики. Местные доходы регулируются центральными и областными властями, которые обеспечивают таким образом зависимость местных органов власти[52]. Таким образом, в Беларуси сложилась ситуация, при которой органы местного управления располагают незначительными объемами средств, чтобы финансировать экономическое развитие в соответствии с местными приоритетами, что служит тормозом продекларированного правительством развития местного самоуправления.

Молдова разделена на 37 административно-территориальных единиц первого звена власти, непосредственно следующего за центральным уровнем. В их число входят 32 района, три муниципалитета (**Кишинев**, **Бельцы** и **Бендеры**), одна автономная территориальная единица (Гагаузия) и еще одна территориальная единица (Приднестровье). Данная территория

ТЕКСТОВЫЙ БЛОК 3.8: **ИНДЕКСЫ РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВА И ДЕМОКРАТИИ ОРГАНИЗАЦИИ FREEDOM HOUSE**

Голосование на избирательном участке в Киеве в ходе президентских выборов в Украине в 2010 году. **© Телеховский/Шаттерсток**

Организация Freedom House публикует индексы развития гражданского общества и демократии. Ниже такие показатели приводятся по Беларуси, Молдове и Украине. Рейтинг определяется по шкале от 1 до 7 баллов, при этом 1 балл означает высшую и 7 баллов – низшую оценку уровня демократии.

В Беларуси показатели по проведению выборов никогда не поднимались выше 6,75 балла. Аналогичным образом, показатели по гражданскому обществу, независимым СМИ, демократической системе управления страной, демократической системе управления на местах, а также показатели по судебной системе и независимости судов никогда не поднимались выше 6,0 баллов. Единственным индексом, поднимавшимся выше 6 баллов, да и то лишь в начале текущего десятилетия, является показатель по коррупции. Оценка демократии в Беларуси всегда была ниже 6 баллов и в 2012 году даже опустилась до 6,68 балла.

В Молдове положение намного лучше, чем в Беларуси. Оценки в 2012 году составляли 4,00 балла за проведение выборов, 3,25 за гражданское общество, 5,00 за независимые СМИ, 5,75 за демократическую систему управления страной, 5,75 за демократическую систему управления на местах, 4,50 за судебную систему и независимость судов и 6,00 за коррупцию, при общей оценке 4,89 балла. Децентрализация в Молдове дала обратный эффект, приведший к раздроблению местных органов власти на единицы управления, не способные финансировать свою деятельность и нуждающиеся в финансировании на более высоком уровне государственной власти.

Украина, согласно оценке Freedom House, занимает лучшее положение, нежели Беларусь и Молдова. В 2012 году она получила 3,75 балла за проведение выборов, 2,75 за гражданское общество, 4,00 за независимые СМИ, 5,75 за демократическую систему управления страной, 5,50 за демократическую систему управления на местах, 6,00 за судебную систему и независимость судов, 6,00 за коррупцию и общую оценку 4,82 балла. Вместе с тем, тот факт, что Украина является наиболее демократической из трех стран субрегиона, еще не дает повода для удовлетворения, поскольку в 2013 году могут проявиться некоторые негативные тенденции.

Источник: http://www.freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2012

не находится под управлением Молдовы и официально не признана как самостоятельная. Уровнем ниже в Молдове следуют в общей сложности 982 единицы, пять из которых имеют статус муниципального образования, 60 – городской статус и 917 – статус сельской коммуны. Кроме того, имеются еще 699 деревень, слишком маленьких для того, чтобы иметь собственное правление, они входят в сферу управления администраций сельских коммун. Административно-территориальные единицы низового уровня (советы сельских населенных пунктов и малых городов) и второго уровня (районы) выполняют много дублирующих функций[53], как показано выше в разделе о национальной городской политике.

В 1994 году Молдова включила в новую Конституцию страны принципы самоопределения, предусмотренные в Европейской хартии местного самоуправления, но они так и не были реализованы. Точнее, Молдова уже четырежды совершала безрезультатные попытки реформировать систему местного самоуправления, а сейчас предпринимается пятая попытка. Молдова не добилась успехов в укреплении системы местного самоуправления и обеспечении подлинной децентрализации в связи с тем, что:

- центральное правительство продолжает вмешиваться в дела местных органов власти, как во времена административно-командной системы;
- отсутствует четкое разделение прав и полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти, которым прямо или косвенно подчиняются местные власти;

- отсутствуют механизмы децентрализации и перераспределения государственных услуг;
- местные органы самоуправления не подкреплены децентрализацией налоговой системы[54].

В Молдове в связи с неполной децентрализацией местные органы самоуправления сталкиваются с теми же проблемами, что и местные власти в Беларуси и Украине. В частности, это касается дефицита государственных инвестиционных средств, отсутствия механизмов и мер стимулирования роста местных доходов в бюджет и отсутствия кредитоспособности, обеспечивающей доступ к финансовым рынкам для получения инвестиций. В связи с тем, что органы местного самоуправления не в состоянии обеспечить себя инвестиционными средствами, они обращаются за помощью к национальным фондам, таким, как недавно созданный Фонд развития сельских районов, и к донорским программам.

Украина переживает период перемен в экономике и политике, оставаясь страной, строго централизованной в политическом и финансовом отношениях. Система органов власти включает государственные органы и местные советы, осуществляющие самоуправление. Местные государственные власти дублируют полномочия местных органов самоуправления практически на 80 %. В стране существуют три основных типа административно-территориальных единиц: область, район и совет (рада). Руководителей областей и районов назначает президент Украины. Руководителей на более низком уровне власти, то есть городское руководство и руководителей местных советов, выбирают граждане.

Между органами власти разного уровня нет четкого распределения обязанностей, и финансовая независимость на местном уровне сводится к нулю в силу существенной зависимости органов местного самоуправления от районных бюджетов. Конфликты, возникающие между выборными органами местного самоуправления, и местными органами государственной власти, которых назначает центральная власть, свидетельствуют о несовершенстве существующей системы. Несмотря на то, что укрепление органов местной власти является одной из заявленных целей проводимой политики, с конкретными реформами никто не торопится. Неоднократно упускались возможности проведения децентрализации, политические партии тратят значительные усилия на вопросы передела власти и соглашаются на что угодно, лишь бы не начинать реальные перемены.

Неэффективная децентрализация приводит к тому, что украинские города и муниципалитеты сталкиваются с трудностями в финансировании своего развития. Свидетельством тому служат объемы ассигнований на местном уровне, дефицит финансовых средств на предоставление коммунальных услуг и отсутствие доступа к кредитам на развитие системм коммунального обслуживания.

В документе «Общественные слушания о реформировании местных органов самоуправления в Украине и кампания по повышению информированности населения. Этап 2», опубликованном в 2008 году, отмечается отсутствие доступности и низкое качество коммунальных услуг. Многие города не располагают ни людскими, ни финансовыми ресурсами, чтобы выполнять свои обязанности. Кроме того, существуют значительные различия между положением местных органов самоуправления и областных органов власти в том, что касается условий экономического развития, при этом в большинстве поселений не хватает средств на покрытие текущих расходов, не говоря уже о новых капиталовложениях. Согласно некоторым сообщениям, местные органы власти столкнулись с настолько серьезными проблемами при сборе местных налогов и оплаты за услуги, что утратили интерес к сбору таких средств. Кроме того, в Украине отсутствует налог на недвижимость, который во многих странах служит одним из основных источников пополнения местных бюджетов и финансовой эффективности местных органов власти[55].

Городское управление на областном и местном уровне

В странах субрегиона финансирование местных органов власти осуществляется по одной и той же схеме, и можно выделить несколько общих черт. Местным органам самоуправления на уровне ниже районного звена, как правило, выделяются недостаточные средства для выполнения возложенных на них обязанностей.

В Беларуси составление бюджетов на уровне местного самоуправления мало в чем изменилось по сравнению с советским периодом, при этом основное внимание уделяется расходам в области образования, здравоохранения, социального обеспечения, культуры и средств массовой информации. В случае, если расходы в непроизводительных сферах ниже уровня затрат по схеме бюджетных ассигнований, предоставляются субсидии (трансферты). Другими словами, если местные органы власти не в состоянии покрыть необходимые предвидимые расходы, на оплату таких расходов выделяются субсидии. Средства предоставляются административно-территориальными отделами Фонда финансовой помощи в рамках государственного бюджета, а также по каналам областных бюджетов в рамках регулирования (распределения) налоговых средств. Расходы в непроизводительных областях рассчитываются на основе ежегодной нормы бюджета на душу населения. Размер субсидий на выравнивание затрат в непроизводительных областях рассчитывается на основе разницы между расходами, предусмотренными согласно схеме расходов, и расходами, фактически запланированными органами власти административно-территориальных единиц[56].

В Молдове с наиболее серьезными трудностями в финансировании коммунальных услуг сталкиваются самые малые административно-территориальные единицы. Такая ситуация подрывает возможности местных органов власти в отношении организации и содержания инфраструктуры. Данную проблему осложняют действия правительства страны в связи с увеличением количества местных органов управления и созданием новых административно-территориальных микро-единиц, которые не в состоянии справляться со своими обязанностями. Более того, центральное правительство, как утверждают, осуществляет дискриминацию в отношении мэров городов из оппозиционных партий[57]. Поэтому в настоящее время зарубежные донорские организации инвестируют средства напрямую в развитие местных коммунальных систем, делая это в обход правительства страны. Наличие в стране местных органов власти малого масштаба побудило донорские организации выступить за введение в Молдове региональной системы организации некоторых коммунальных услуг.

В Украине вопросы финансирования разных уровней власти также решаются, главным образом, наверху, и власти на местном уровне получают из общего бюджета лишь часть необходимых средств. Районные органы власти считают, что их функции по предоставлению коммунальных услуг расширены без дополнительных ресурсов. При этом общие расходы более чем на 80 % покрываются за счет областных бюджетов, и лишь менее 20 % средств расходуется на уровне районов, малых населенных пунктов и деревень, вместе взятых.

В Украине существует система трансфертов «снизу вверх», в соответствии с которой отчисления из деревень, малых поселений и малых городов поступают в районный совет, перераспределяющий средства по бюджетам нижестоящих органов власти в виде межбюджетных перечислений. Такая система фактически делает невозможным проведение бюджетной политики на уровне деревень, малых поселений

и городов и сдерживает органы местного самоуправления в осуществлении мер стимулирования по повышению налоговой базы и сбора доходов. Хотя, согласно Бюджетному кодексу, местные власти могут осуществлять сотрудничество друг с другом в решении проблем, связанных с предоставлением услуг, данное положение пока еще не вошло в общую практику.

На пути к сотрудничеству в области территориального планирования и городского развития

В Беларуси при решении вопросов территориального планирования необходимо принимать во внимание экологическое разнообразие страны с учетом того, что леса и охраняемые природные территории занимают до 36 % общей территории. Кроме того, 20 % территории загрязнены в результате **чернобыльской** катастрофы 1986 года, что еще больше осложняет проблемы территориального планирования и развития поселений[58].

На Картах 3.6 и 3.7 показаны существующие и (схематично) планируемые основные элементы территориальной структуры Беларуси, включая основной транспортный коридор, рассчитанный на стимулирование экономического развития; районы урбанизированного развития и улучшения окружающей среды; агломерацию **Минска**, зону загрязнения, возникшую в результате **чернобыльской** катастрофы.

Вдоль трансъевропейского транспортного коридора (включая города **Брест**, **Витебск**, **Барановичи**, **Оршу** и **Кобрин**) Беларусь осуществляет стратегию, направленную на стимулирование экономического развития и привлечение инвестиций с целью создания инфраструктуры и системы обслуживания на уровне мировых стандартов, а также ориентации промышленного производства на внешние рынки. Стратегия развития **Минской** агломерации направлена на сдерживание расширения пригородных районов, реструктуризацию промышленности, модернизацию системы бытового обслуживания, проведение жилищной политики и развитие инфраструктуры.

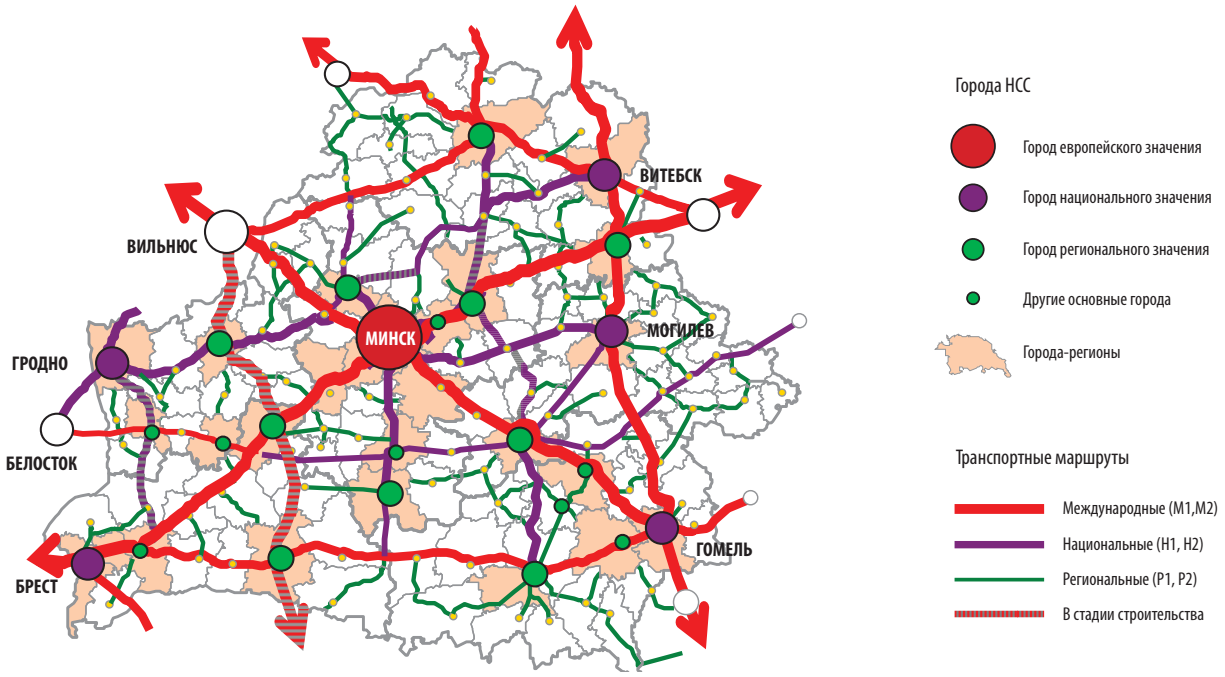
В отношении городов национального значения, расположенных в зонах загрязнения в результате **чернобыльской** катастрофы (**Гомель**, **Жлобин**, **Речица** и **Светлогорск**), стратегия развития предусматривает перевод предприятий на эффективное, экологически безопасное и устойчивое производство, создание социальной инфраструктуры и обеспечение социальной ответственности предприятий. Стратегия по оздоровлению городской окружающей среды предусмотрена для таких городов, как **Бобруйск**, **Гродно**, **Калинковичи**, **Лида**, **Могилев**, **Мозырь**, **Пинск**, **Полоцк-Новополоцк**, **Солигорск** и **Слуцк**, где, помимо решения вопросов городской экологии, внимание уделяется улучшению социальной инфраструктуры, городскому маркетингу и модернизации промышленности. Эти города должны усилить свои фукции центров обслуживания соседних урбанизированных и сельских территорий.

В Беларуси создана единая сеть природных территорий (см. Карту 3.9), которая играет важную роль в поддержании экологического баланса. Она включает Припятское Полесье в долине реки Припять с богатыми аллювиальными почвами; Березинский биосферный заповедник; Национальный парк «Беловежская пуща» (совместный национальный парк с Польшей); долину реки Западная Двина с аллювиальными почвами; Суражский лес; северную и центральную часть Полоцкой низменности, включая Россонскую и Освейскую группы озер; леса и пойменные озера в природном заказнике «Ельня» и Национальном парке «Браславские озера»; долину реки Неман с Налибокской и Гродненской пущами, а также долину реки Днепр.

В Молдове существует трехуровневая структура территориального планирования:

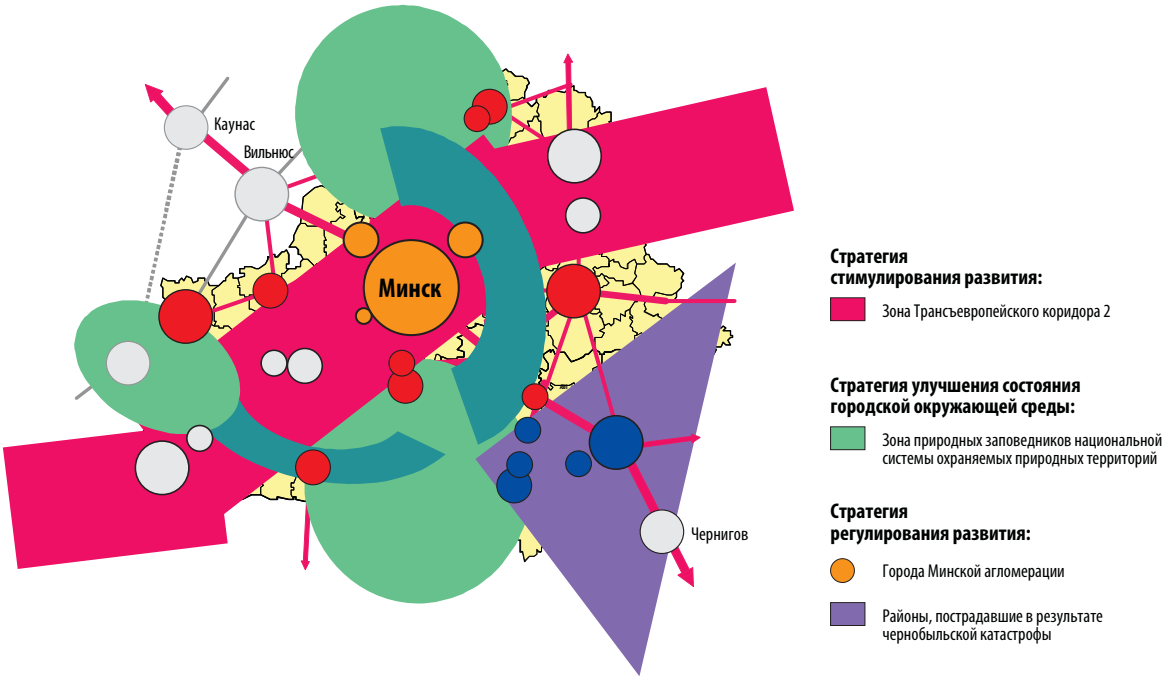
- Наднациональный уровень (в т.ч. Конференция министров стран Европы по вопросам регионального планирования

ДИАГРАММА 3.24: **ГЛАВНЫЕ ГОРОДА БЕЛАРУСИ, УРБАНИЗИРОВАННЫЕ ТЕРРИТОРИИ И ТРАНСПОРТНАЯ СЕТЬ**



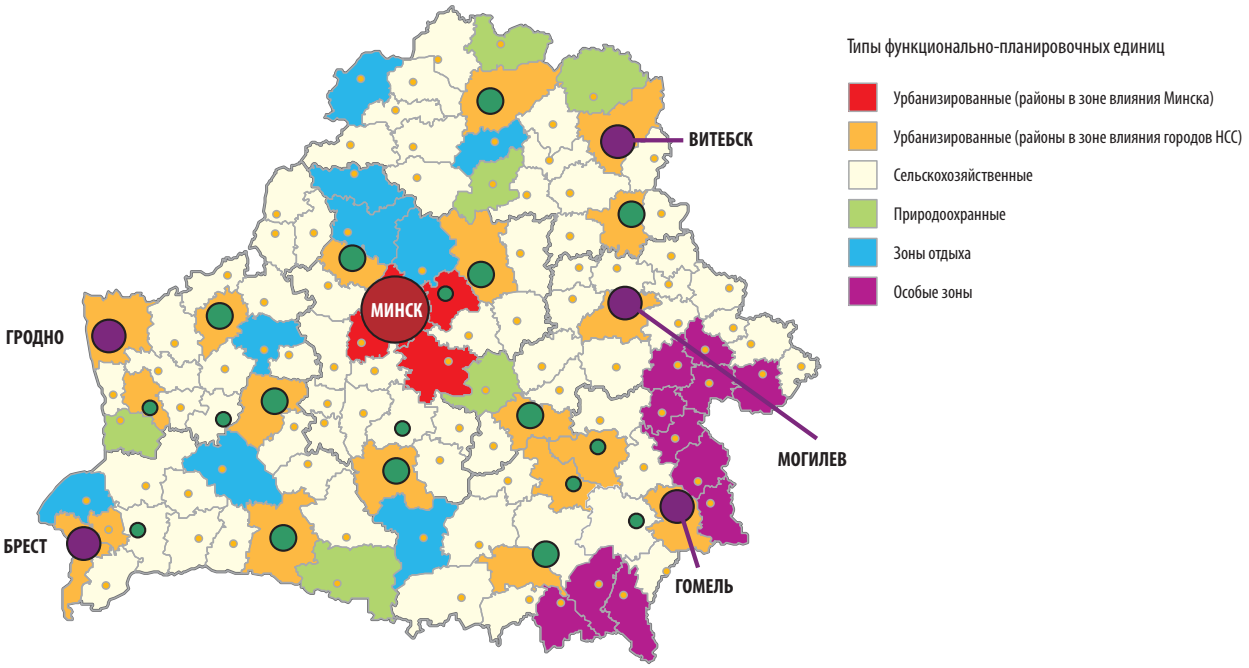
Источник: Проект по Программе развития Балтийского региона BSR INTERREG III B «Оказание содействия в территориальном развитии путем разработки общих документов территориального планирования», Республика Беларусь, II. Планировочная система Беларуси

ДИАГРАММА 3.25: **ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ БЕЛАРУСИ (СХЕМАТИЧНО)**



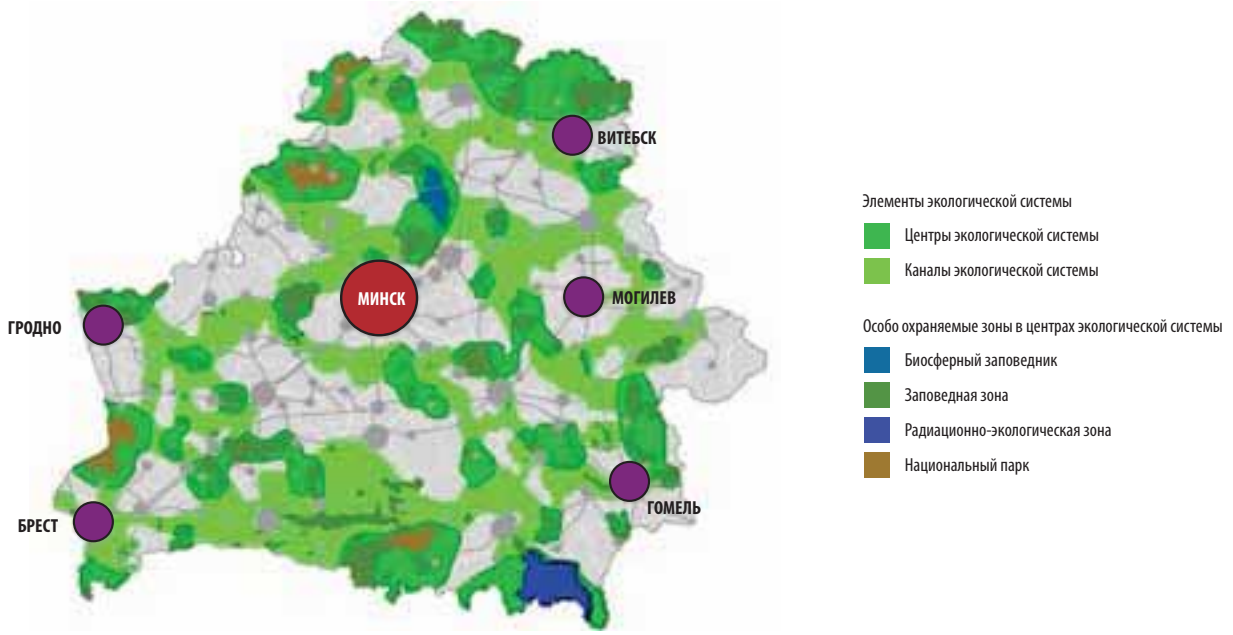
Источник: Проект по Программе развития Балтийского региона BSR INTERREG III B «Оказание содействия в территориальном развитии путем разработки общих документов территориального планирования», Республика Беларусь, II. Планировочная система Беларуси

ДИАГРАММА 3.26: **ФУНКЦИОНАЛЬНО-ПЛАНИРОВОЧНЫЕ ЕДИНИЦЫ БЕЛАРУСИ**



Источник: Проект по Программе развития Балтийского региона BSR INTERREG III B «Оказание содействия в территориальном развитии путем разработки общих документов территориального планирования», Республика Беларусь, II. Планировочная система Беларуси.

ДИАГРАММА 3.27: **ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ СИСТЕМА БЕЛАРУСИ**



Источник: Проект по Программе развития Балтийского региона BSR INTERREG III B «Оказание содействия в территориальном развитии путем разработки общих документов территориального планирования», Республика Беларусь, II. Планировочная система Беларуси.

(Конференция СЕМАТ), Межведомственный комитет стран СНГ и соглашения по вопросам трансграничного территориального планирования). На этом уровне осуществляются неофициальные соглашения и обмен мнениями и рекомендациями по вопросам территориального планирования в трансграничных районах.

- Национальный уровень (в т.ч. числе парламент страны и Министерство регионального развития и строительства Молдовы). На этом уровне разрабатывается основная структура территориального планирования на основе закона о градостроительстве и утверждается Национальный план территориального развития.
- Местный уровень (в т.ч. местные органы власти). На этом уровне разрабатываются генеральные планы городских поселений (мастер-планы).

Замечания по поводу недостатков молдавского подхода приводятся выше в разделе о национальной городской политике.

Почти во всех городах Украины существуют комплексные планы городского развития (планы территориального управления). Это основные документы, определяющие направления территориального планирования и городского развития на период от 15 до 20 лет. Законом от 20 апреля 2000 года № 1699-III, установлены нормы, определения и порядок в отношении разработки, принятия и реализации комплексных планов городского развития. В большинстве случаев такие планы не доступны для широкой публики. Другими словами, комплексные планы городского развития существуют только для внутреннего пользования местных органов власти. Мониторинг, проведенный в 2010 году неправительственной организацией «Восточноукраинский центр гражданских инициатив», показал, что ни один из 196 обследованных городов Украины не смог предъявить для ознакомления экземпляр комплексного плана в полном объеме с пояснительными текстами и картами. Вернее, подавляющее большинство местных органов власти отказались предоставить доступ к своим планам, так как они имеют грифы «для служебного пользования» или «секретно».

Другие попытки ознакомления с комплексными планами городского развития дали такие же результаты. Во **Львове** первый комплексный план появился в 1980-х года. В 1993 году в план были внесены поправки с учетом того, что план 1980-х годов отражал реальности советской плановой экономики, а за прошедшие годы ситуация существенным образом изменилась. В 2010 году был разработан новый 15-летний план в соответствии с концепцией, утвержденной городским советом в 2005 году. Аналогичный комплексный план был принят городским советом **Харькова** в 2004 году на период до 2026 года. Это достаточно объемный документ, в нем показаны решения в отношении наиболее важных аспектов городской жизни, таких как транспорт, связь, окружающая среда и развитие экономики.

В отличие от вышеупомянутых городов, **Днепропетровск** является спланированным городом, не эволюционировавшим естественным путем в ходе своей истории. В июле 2007 года городской совет утвердил комплексный план развития Днепропетровска сроком на 20 лет. В соответствии с новым планом, город не будет расширяться за пределы его нынешних границ, дефицит земли для жилищного строительства будет компенсироваться за счет строительства многоэтажных зданий. Основные проблемные ареалы плана таковы: центр города, развитие спальных пригородных районов, проблемы транспорта и вывод промышленных предприятий за пределы города.

Пример причудливой судьбы документов территориального планирования в Украине дает **Киев**. Принятый в 2002 году «Комплексный план городского развития на период до 2020 года» уже устарел. Несмотря на то, что некоторые предусмотренные планом показатели и ориентиры достигнуты, другие, касающиеся, в частности, социальных задач, городской дорожной сети, систем канализации

ТЕКСТОВЫЙ БЛОК 3.9: **КОРРУПЦИЯ В КИЕВЕ**[61]

Киевский городской совет. © **Дмитрийдизайн/Шаттерсток**

Коррупция в сфере строительства получила в Киеве широкое распространение. В связи с тем, что земля нередко переходит к новым хозяевам без всякой платы, город ежегодно теряет примерно 3 миллиарда долларов, или почти одну пятую часть его бюджета, объем которого в 2010 году составил 16,5 миллиарда долларов. Чтобы дать представление о масштабах коррупции, достаточно сказать, что похищенных таким образом средств хватило бы для того, чтобы шесть с лишним раз перестроить устаревшую трамвайную систему Киева.

При передаче земли состоятельным и влиятельным людям на безвозмездной основе используется несколько схем. В таких схемах, похоже, принимают участие члены Киевского городского совета, которые неизменно голосуют за поправки в комплексный план городского развития в интересах влиятельных жителей города.

В 2007 году в результате использования коррупционных схем, по словам тогдашнего министра внутренних дел Юрия Луценко, в частные руки перешло примерно 1500 га земли. Новыми владельцами стали 400 студентов киевских вузов, получивших лучшие земельные участки площадью по 10 соток, при этом во многих случаях это произошло без их ведома. Персональные данные студентов были взяты из списков, составленных добровольцами, участвовавшими в избирательной кампании в ходе последних парламентских выборов. Впоследствии земля перешла в руки ответственных лиц «за небольшое вознаграждение».

Наличие в Украине коррупции среди государственных чиновников подтверждается докладами организации Transparency International и данными глобального исследования о коррупции, согласно которому «в Украине самый высокий уровень коррупции среди стран СНГ»[62].

и водоснабжения, нуждаются в уточнении, равно как и прогноз численности населения. Таким образом, комплексный план городского развития давно утратил свою актуальность.

В связи с широко распространенными случаями злоупотребления служебным положением, в которых замешаны члены **Киевского** городского совета, неудивительно, что за четыре года в план было внесено 1 440 поправок, в результате которых Киев лишился нескольких парков и лесов, а уникальный биосферный заповедник «Зуевский» оказался разделенным на мелкие части. В 2000-2008 годах в результате высоких темпов экономического развития и либеральной политики в области банковского кредитования почти в десять раз возросла стоимость киевской недвижимости. В декабре 2000 года один квадратный метр жилой площади в городе стоил в среднем 350 долларов. В конце 2007 года цена выросла до 3 500 долларов, а в центре Киева стоимость жилья достигала 5 500-6 000 долларов и более за квадратный метр[59]. Аналогичным образом, множество правовых лазеек, существующих на рынке земельной собственности, активно используются не без помощи государственных чиновников. По словам нового мэра города Александра Попова, *«с 2007 года по июнь 2010 года город потерял 3 500 гектаров земли. Несмотря на то, что реальная стоимость земли составляла 75 миллиардов гривен, в городской бюджет поступило только 4 миллиарда»*[60].

Новый комплексный план городского развития **Киева** на период до 2025 года подготовлен консорциумом с участием частных консалтинговых компаний, государственных учреждений и академических институтов. Управление этим проектом осуществляет общественный совет, в состав которого входят должностные лица центральных и местных органов власти, представители частного сектора, международные организации и журналисты. В плане определены восемь стратегических направлений развития города, включая городскую инфраструктуру, новые технологии и увеличение финансирования в сфере культуры и здравоохранения. На выполнение программы до 2025 года планируется ассигновать 82 миллиарда евро, в том числе 1,5 миллиарда евро на новые коммуникации, 810 миллионов евро на модернизацию системы водоснабжения, 223 миллиона евро на совершенствование сетей электроснабжения и 220 миллионов евро на ремонт зданий и сооружений. В число других направлений проекта входят транспорт, обустройство стоянок для автомобилей, расширение сети метрополитена и строительство тоннелей и мостов. Вместе с тем, широкую дискуссию вызвал проект закона о градостроительстве, появившийся в 2011 году. Против него активно выступили представители украинской интеллигенция, поскольку, по их мнению, в проекте закона была занижена роль общественности в решении вопросов развития. Впоследствии президент Украины наложил на этот закон вето.

Трансграничное сотрудничество

Финансирование трансграничного сотрудничества осуществляет Европейский Союз в рамках «Европейского инструмента добрососедства и партнерства на период 2007-2013 годов» (ENPI), в котором определяются рамки сотрудничества, в том числе и между городами и областями Беларуси, Молдовы и Украины и с соседними странами. Бюджет на 2007-2013 гг. в размере 11,8 миллиарда евро, в котором 95 % направляются на национальные и многосторонние программы и 5 % – на трансграничное сотрудничество, позволяет оказывать техническое содействие и развивать сотрудничество в области административного управления, а также инвестировать средства и проводить работу по осуществлению микро-проектов. При определенных условиях возможна также финансовая поддержка в рамках бюджета и осуществление мер в некоторых секторах и в сфере макроэкономической политики. Однако, несмотря на величину выделяемых финансовых средств, их результирующее воздействие на экономическое развитие минимально.

3.6
ВОЗНИКАЮЩИЕ ПРОБЛЕМЫ

Замена парусинового фильтра на технологической линии завода по производству подсолнечного масла «Сватовское масло» в Сватове, Украина. Украина занимает ведущее место в мире по производству и экспорту подсолнечного масла. **© Нортфото/Шаттерсток**

Конкуренция и сотрудничество

Дефицит природных ресурсов и инфраструктуры в странах восточного субрегиона в сочетании с многолетним отсутствием внимания к вопросам экономического развития подрывают возможности конкуренции этих стран с Западной Европой. Беларусь и Украина экспортируют сельскохозяйственную продукцию и являются крупными транзитными странами природного газа, однако ни одно из этих направлений не способствует развитию конкурентной экономики. Тяжелым бременем для конкурентоспособности экономики обеих стран остаются последствия **чернобыльской** катастрофы.

Согласно классификации Всемирного экономического форума[63], уровень развития экономики Молдовы и Украины находится, соответственно, на переходном Этапе I и в процессе перехода от Этапа I. Нахождение на Этапе I означает, что в стране развивается «экономика, обусловленная конкретными факторами» с объемом ВВП на душу населения ниже 2 000 долларов. При «экономике, обусловленной конкретными факторами», в общем объеме экспорта (товаров и услуг, вместе взятых) доля экспорта минерального сырья составляет 70 % и выше, и конкуренция строится на использовании неквалифицированной рабочей силы и эксплуатации природных ресурсов. Для того, чтобы обладать на этом уровне высокой конкурентоспособностью, в качестве основной опоры нужны сильные институты власти (особенно в системе управления государственными финансами), инфраструктура, развитая макроэкономика, а также система здравоохранения и начального образования. Согласно указанной классификации, Украина сегодня находится «на этапе перехода от экономики, обусловленной конкретными факторами, к экономике, обусловленной эффективностью производства». Общая оценка конкурентоспособности Украины составляет 3,90 балла (из 7 возможных), при этом страна занимает 89-е место в мире. Оценка Молдовы – 3,86 балла, по общим показателям конкурентоспособности она находится на 94-м месте. Оценки по Беларуси не приводятся.

В Молдове повышению конкурентоспособности препятствует низкий уровень развития сельских районов. Правительство Молдовы пытается решать данную проблему через Министерство регионального развития и строительства путем реализации нового плана регионального развития и новой структуры регионального развития. Министерство приступило к выполнению проектов, направленных на

обеспечение регионального развития в северных, центральных и южных районах Молдовы, а также в автономной области Гагаузия. Приднестровье фактически оставлено «на потом».

Правительство Молдовы финансирует проекты, направленные на сокращение диспропорций в региональном развитии за счет улучшения доступа в получении услуг в сфере водоснабжения и канализации, а также стимулирования экономического развития. В целях оказания содействия в подготовке таких проектов созданы региональные управления развития.

В Украине особенно серьезный вызов для создания конкурентоспособной городской экономики представляют монофункциональные города в силу того, что характерное для этих городов отсутствие гибкости в экономике служит тормозом на пути модернизации после развала или сокращения деятельности градообразующей отрасли.

Доступность стран субрегиона

Доступность стран субрегиона ограничена как в политическом, так и физическом плане. Доступность Беларуси в политическом плане ограничена тем, что въездную визу должны иметь большинство людей, посещающих эту страну, в том числе в целях туризма, кроме граждан стран бывшего Советского Союза. За исключением особых обстоятельств, визы на границе обычно не выдаются, кроме аэропорта **Минска**. В случае деловой поездки для въезда в страну необходимо иметь письменное приглашение от юридического лица, официально зарегистрированного в Республике Беларусь.

В последние годы стало проще совершать поездки в Украину, поскольку гражданам многих западных и азиатских стран, а также стран СНГ (кроме Туркменистана) доступны туристские визы. Граждане других стран могут получить визу в консульствах Украины по предъявлении письменного приглашения гостиницы или контактного лица в Украине.

Для посещения Молдовы гражданам многих стран виза не требуется, в том числе гражданам стран Европейского Союза, США, Канады, Швейцарии, Норвегии и стран СНГ. Граждане других стран могут получить визу в консульствах Молдовы по предъявлении письменного приглашения гостиницы или контактного лица в Молдове или при пересечении границы в аэропорту **Кишинева**.

Что касается возможностей физического доступа воздушным путем, то из трех стран воздушное сообщение наиболее развито в Украине. В **Киев** ежедневно совершаются рейсы из многих городов западных стран. Кроме того, международные авиакомпании осуществляют прямые рейсы в **Днепропетровск**, **Донецк**, **Львов**, **Одессу** и **Харьков**.

В Беларуси ежедневно совершаются рейсы из аэропорта **Минск** в основные города СНГ, а также в **Париж**, **Рим** и **Вену**. Кроме того, существуют рейсы в столицы многих европейских стран и в Центральную Азию.

Можно попасть воздушным путем и в Молдову: Кишинев имеет воздушное сообщение с **Будапештом**, **Бухарестом**, **Веной**, **Москвой**, **Мюнхеном**, **Стамбулом** и **Тимишоарой**.

Автомобильное сообщение с другими странами и дороги внутри стран находятся в плохом состоянии, печальной известностью пользуется длительная процедура оформления документов при пересечении границ. Молдова имеет, кроме того, паромное сообщение с **Джурджулешты** и Стамбулом. Для того, чтобы попасть в Молдову из Украины, необходимо пересечь территорию Приднестровья, но официальный переход через границу из Приднестровья в Молдову не существует. Таким образом, лицам, пересекающим эту границу, штамп о въезде в Молдову не проставляется. Три страны имеют также железнодорожное сообщение с востоком и западом.

Изменения климата

Беларусь и Украина входят в число стран, включенных в Приложение I Рамочной конвенция ООН по изменению климата, которые получают финансовую помощь от стран, входящих в Приложение II (страны Приложения I ОЭСР, не входящие в число стран с переходной экономикой), в целях обеспечения мер по сокращению вредных выбросов и адаптации к последствиям изменения климата. Страны Приложения II должны также «предпринять все возможные практические меры» в целях оказания содействия в разработке и передаче экологически безопасных технологий странам Европейского института инноваций и технологий (EIT) и развивающимся странам[64]. Молдова не входит в число стран Приложения I, так как признана развивающейся страной, особо подверженной угрозе засухи и опустынивания.

В 2008 году объем выбросов CO_2 в Беларуси составил 62 816 тысяч метрических тонн, по данному показателю она стала 50-й страной в мире. Объем выбросов в Молдове составил 4 744 тысячи метрических тонн (0,02 % мировых выбросов), эта страна оказалась на 119-м месте. Украина, объем выбросов которой достиг 323,5 миллионов метрических тонн, или 1,07 % всех мировых выбросов, заняла 20-е место.

Другим показателем вклада в изменения климата является объем выбросов парниковых газов на душу населения. В 2005 году в Молдове эквивалент объема выбросов CO_2 на душу населения составил 3,2 тонны; в Беларуси – 8,5 тонны и в Украине – 10,3 тонны. В период 1990-1998 гг. в Беларуси и Украине сократились объемы выбросов парниковых газов (на 45,7 и 52,2 %, соответственно[65]), что было вызвано главным образом постепенным сокращением производственной деятельности в наиболее энергоемких отраслях экономики. Приведенные Молдовой данные за 1990-2005 годы показывают, что объемы выбросов в эквиваленте CO_2 сократились в стране примерно на 72,3 %[66]. Причиной послужил в основном развал экономики, а не принятие целенаправленных мер. Кроме того, в 2005 году Молдова благодаря значительному улучшению системы сбора и обработки данных повысила качество отчетности по сравнению с 2000 годом.

Три страны поставили перед собой масштабные задачи. Например, Беларусь ставит своей целью получать в 2012 году 25 % энергии на основе местных энергоресурсов и альтернативных источников энергии[67]. Молдова запланировала меры и инвестиции в размере 34 миллиардов лей (2,1 миллиарда евро) на период 2009-2013 годов, при годовом объеме ВВП 7,8 миллиарда евро, в целях совершенствования политики в области энергетики и энергетической безопасности путем объединения с энергетическими системами соседних стран, развития программы газификации страны, повышения доли энергии, производимой за счет возобновляемых источников, до 20 % в 2020 году, и пролонгирования «Национальной программы сохранения энергии на период 2003-2010 годов». Украина представила второй национальный доклад с информацией о возможностях экономии электроэнергии, сокращения вредных выбросов в связи с осуществлением мер по энергосбережению и использованию возобновляемых источников энергии в различных отраслях экономики. Кроме того, Украина разработала комплекс мер по сокращению выбросов парниковых газов и смягчению последствий изменения климата.

Все же упомянутых выше действий будет недостаточно без значительных капиталовложений в осуществление мер по адаптации к изменению климата, которые по-разному повлияют на каждую из трех стран. Например, качество и количество запасов воды в Молдове зависят от изменения климата. Различные сценарии выбросов парниковых газов и моделирования ситуации с изменением климата однозначно показывают, что изменения в любом случае будут иметь негативные последствия. Согласно оценкам[68], в 2020-х годах

Гидроэлектростанция в Дубоссарах, Молдова. **© Сергей Старус/Шаттерсток**

существующие запасы воды в открытых водоемах сократятся на 16-20 %. Таким образом, в соответствии с различными сценариями обеспечения потребностей в водных ресурсах, развитие национальной экономики Молдовы окажется под угрозой уже в нынешнем столетии. Тем не менее, при разработке целей национального развития проблемы водных ресурсов и изменения климата не были учтены.

Общества мультикультурализма

В каждой из трех стран субрегиона проживают большие группы национальных меньшинств. В Молдове и Украине влияние этих групп отражается на идентичности страны в целом.

В Молдове фактически только 78,2 % населения являются молдаванами. Украинское меньшинство составляет 8,4 %, русские – 5,8 %, гагагузы – 4,4 %, болгары – 1,9 % и другие народности – 1,3 %[69]. В Молдове существуют серьезные внутренние разногласия со славянским населением Приднестровья, и в ближайшей перспективе решения проблемы одностороннего отделения Приднестровья не предвидится.

Фактическая утрата Приднестровья привела к пагубным последствиям для экономики Молдовы в силу того, что в этом регионе производилась треть промышленной продукции и более половины товаров широкого потребления Молдовы. Кроме того, из **Тирасполя** в Молдову поступала также большая часть сырьевых материалов и энергоресурсов. В **Дубоссарах** расположена крупнейшая в Юго-Восточной Европе ГЭС, в **Рыбнице** работает самый современный металлургический комбинат бывшего СССР. Крупнейший коньячный завод Молдовы также находится в Приднестровье[70].

Конфликт вокруг Приднестровья имеет сложный характер. Ни **Кишинев**, ни **Тирасполь** не квалифицируют сложившуюся спорную ситуацию как результат этнических разногласий[71], линии разграничения проходят скорее по двум другим четко выраженным направлениям: язык и политически обусловленная идеология[72]. Многие русскоговорящие сотрудники молдавской полиции сражались на стороне Молдавии, в то же самое время в состав формирований приднестровских сепаратистов входили в основном русские националисты. Молдавское население Приднестровья не поддержало фактически обретенный в конечном счете статус государства.

Вызов для Молдовы в отношении общества мультикультурализма лежит в перспективе будущего развития: присоединится ли она в конечном счете к Западу и станет частью Румынии, или же станет частью Востока, связанной тесными узами с Россией. Федеративное решение вопроса в отношении Молдовы, Приднестровья и Гагаузии находится пока в стадии обсуждений. Кроме того, взятый Бухарестом после вступления Румынии в ЕС курс на предоставление иностранным гражданам румынского происхождения права на получение румынского гражданства привел к увеличению потока соответствующих заявок[73].

В Украине насчитывается около 130 народностей, или этнических групп, наиболее многочисленными из которых являются украинцы (77,8 %) и русские (17,3 %). В Украине на первый план выходит проблема мультикультурализма, связанная с укреплением идентичности украинской нации в условиях, когда множество граждан Украины отождествляют себя с Россией, особенно в восточных районах страны и в **Севастополе**, где этническое русское население составляет более 70 % жителей.

В странах субрегиона, как и в других странах Европы, подлинное общество мультикультурализма, в котором разные народы живут вместе в условиях мира и согласия, пока еще не создано.

ПРИМЕЧАНИЯ к ГЛАВЕ 3

1 Обычно происходит смешение терминов уровень и темпы урбанизации. Уровень урбанизации – это доля городского населения (которая обычно указывается в процентах) в общей численности населения по состоянию на определенный период времени. Темпы урбанизации – это ежегодное увеличение или снижение уровня урбанизации (и чаще всего также указывается в процентах).

2 http://blog.euromonitor.com/2012/05/ukraines-population-in-rapid-decline.html.

3 http://Database.ukrcensus.gov.ua/Pxweb2007/eng/press/2011/p2011.ªsp.

4 http://news.sevrugin.com/node/21619.

5 World Bank, Migration and Remittances Factbook, 2011, Second Edition.

6 Институт демографии Украинской академии наук, профессор Либанова Е. (ред.), Комплексный демографический прогноз для страны на период до 2050 года. Киев: Украинский центр социальных реформ, 2006. С. 138.

7 Stemmer, A., The Republic of Moldova and the Migration: Migration and its Risks and Opportunities for the European Union, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011.

8 Международное агентство по атомной энергии, Наследие Чернобыля – медицинские, экологические и социально-экономические последствия и рекомендации правительствам Беларуси, Российской Федерации и Украины, Чернобыльский форум: 2003-2005, второе исправленное издание.

9 http://dneprstat.gov.ua/statinfo/ds/2011/ds1_m04.htm (Главное статистическое управление Днепропетровской области).

10 TEN-T (трансъевропейская транспортная сеть) – программа ЕС, направленная на улучшение дорожного движения и перевозки пассажиров и грузов, а также на укрепление территориального единства ЕС за счет создания эффективной трансъевропейской транспортной сети. На создание сети TEN-T потребуется около 550 миллиардов евро до 2020 года, работы по созданию сети также требуют укрепления мер по координации планирования на европейском уровне в тесном сотрудничестве с национальными правительствами.

11 Schneider, F., Size and Development of the Shadow Economy of 31 European Countries from 2003 to 2010 (www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/LatestResearch2010/ShadEcEurope31_October2010_RevisedVersion.pdf); Schneider, F., The Shadow Economy in Europe, 2010: Using electronic payment systems to combat the shadow economy (http://media.hotnews.ro/media_server1/document-2011-05-8-8602544-0-shadow.pdf).

12 Golden, S., Measuring Moldova's informal economy, University of Nebraska, Lincoln, 2008.

13 World Bank, Migration and Remittances Factbook, 2011, Second Edition.

14 Национальное бюро статистики Республики Молдова.

15 Государственный комитет статистики Украины. Статистический ужегодник Украины за 2009 год. Киев, 2010.

16 Национальный статистический комитет Республики Беларусь.

17 ЕЭК ООН, Обзор жилищного сектора, Республика Беларусь, 2008.

18 ЕЭК ООН, Обзор жилищного сектора, Республика Молдова, 2002.

19 Там же.

20 Национальное бюро статистики Республики Молдова. Бюро не приводит данные о количестве квартир.

21 Национальное бюро статистики Республики Молдова.

22 Жилищная статистика Европейского Союза, 2001; Национальное бюро статистики Республики Молдова

23 http://ibud.ua/?cat=news&it=8378&lng=3.

24 ЕЭК ООН, Обзор жилищного сектора, Республика Беларусь, 2008.

25 Firsava, D., The Rise And Fall Of Affordable Housing in Belarus, Belarus Digest, 1 October 2012. (http://belarusdigest.com/story/rise-and-fall-affordable-housing-belarus-11515).

26 Данные по состоянию на первую половину 2011 года; информация получена на сайте: http://www.statistica.md/libview.php?l=ro&id=3510&idc=168.

27 Информация получена на сайте: http://www.statistica.md/newsview.php?l=ro&idc=168&id=3484.

28 Кроме данных по районам, расположенным в Приднестровье, и по Бендерам.

29 http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/ukraine.

30 http://jkg.com.ua/ukr/ukraine.php?mu_pid=3.

31 http://mignews.com.ua/ru/articles/64781.html.

32 Раздел подготовлен на основе данных публикации: Tsenkova, S., Lost in Transition: Housing Reforms in Moldova, International Conference on Sustainable Urban Areas, 2007.

33 OECD, Guidelines for Performance-based Contracts between Water Utilities and Municipalities, Lessons learnt from Eastern Europe, Caucasus and Central Asia, 2011.

34 Холл, Д., Попов, В., Приватизация и структурная перестройка системы водоснабжения в России и Украине, Москва, 2005.

35 OECD, Guidelines for Performance-based Contracts between Water Utilities and Municipalities, Lessons learnt from Eastern Europe, Caucasus and Central Asia, 2011.

36 Там же.

37 Национальное бюро статистики Республики Молдова.

38 Там же.

39 Статистические данные предоставлены Министерством жилищно-коммунального хозяйства Украины и Государственным комитетом статистики Украины..

40 Национальное бюро статистики Республики Молдова.

41 Там же.

42 Все диаграммы по вопросам потребления электроэнергии взяты на сайте: http://yearbook.enerdata.net/2009/energy-intensity-GDP-by-region.html#/energy-consumption.html.

43 Все диаграммы по вопросам первичных источников производства энергии взяты на сайте: http://yearbook.enerdata.net/2009/energy-intensity-GDP-by-region.html#/energy-primary-production.html.

44 Презентация общего обзора проекта USAID: «Реформирование городской системы теплоснабжения в Украине», апрель 2011 г., со ссылками на данные Министерства строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства, представленные в Международное агентство по атомной энергии, Обзор политики Украины в области энергетики 2006.

45 Там же.

46 Министерство окружающей среды Республики Молдова, Доклад о состоянии окружающей среды, 2007-2010. Кишинев, 2011.

47 http://www.cgo.kiev.ua/index.php?fn=3&f=ukraine/data-zabrud&p=txts.

48 http://www.commin.org/.

49 Vitorovic, Z., The legislation and analysis of the implementation of spatial and urban planning in Albania, Kosovo, Macedonia, Moldova, Republika Srpska and Turkey as compares to the case of Denmark, Ljubljana 2009. P. 33-35.

50 Там же. P. 73.

51 http://www.see-vito.eu/index.php/publications/cat_view/44-public-publications/88-2nd-transnational-meeting-teramo-20th-21th-may2010?start=10.

52 Giguere, S. ed., Local Innovations for Growth in Central and Eastern Europe, OECD, 2007.

53 Bordey, L., The Local Public Administration System of the Republic of Moldova, Open Society Institute, 2008.

54 Попов, В., 2008.

55 Цит. по: Chumak, V., Local Government Functioning and Reform in Ukraine. An overview of analytical studies of local government system and local services provision in Ukraine, Joint Report of the IBR/ICPS, 2009.

56 Slukhay, S., Honcharenko, O., Financial Equalization at the Sub-national Level in Ukraine, Republic of Belarus, and the Kyrgyz Republic, Open Society Institute, 2008.

57 http://lgi.osi.hu/country_datasheet.php?id=200.

58 Настоящий раздел подготовлен на основе данных Проекта по Программе развития Балтийского региона BSR INTERREG III B «Оказание содействия в территориальном развитии путем разработки общих документов территориального планирования», Республика Беларусь, II. Планировочная система Беларуси.

59 http://blagovist.ua/realtystat/show.lisp.

60 http://www.kyivpost.com/news/city/detail/101334/.

61 http://www.segodnya.ua/corruption/14159958.html; «Взятки в Киеве – 1/6 бюджета».

62 http://www.kyivpost.com/news/nation/detail/42729/#ixzz1R2PYE85M.

63 Всемирный экономический форум, Доклад о глобальной конкурентоспособности 2010-2011, 2010.

64 http://unfccc.int/parties_and_observers/items/2704.php.

65 В инвентаризацию включены парниковые газы: диоксид углерода CO_2; метан CH4; закиси азота N2O; перфторуглероды – ПФУ; гидрофторуглероды – ГФУ; гексафторид серы SF6 и побочные парниковые газы, такие как SO_2, NOx, CO и ЛОУНМ (летучие органические углероды неметанового ряда).

66 Национальное сообщение по инвентаризации парниковых газов и источников выбросов в Республике Молдова, 1990-2005.

67 Считается, что за счет использования торфа (запасами которого богата Беларусь) и древесины страна может покрыть 25 % общих потребностей в энергоресурсах. Официальные данные относительно достижения данной цели пока неизвестны, однако вполне возможно, что эта цель сформулирована заново как «доля собственных энергоресурсов в общем балансе котельного и печного топлива», которая в 2009 году уже составила 20,3 %. В данной формулировке, возможно, целевой показатель уже достигнут.

68 Программа развития ООН (ПРООН), Национальный доклад о развитии человеческого потенциала в Республике Молдова, 2009/2010, Кишинев, 2010.

69 Перепись населения в 2004 году, по данным Справочника ЦРУ.

70 Там же.

71 Там же.

72 Там же.

73 http://www.journalismfund.eu/workinggrant/buy-your-way-eu-citizenship (11.10.2012).

Часть четвертая

04

Парламентский дворец в Бухаресте, Румыния ▶ – крупнейшее гражданское здание с административными функциями.
© петровичлили/Шаттерсток

СОСТОЯНИЕ ГОРОДОВ В ЮЖНОМ СУБРЕГИОНЕ

ВВЕДЕНИЕ

В состав южного субрегиона[1] входят девять стран Европы, объединенных по географическим, а не политическим или административным признакам. Вместе с тем, эти страны объединяют общие проблемы переходного периода от системы социализма и плановой экономики к системе демократии, рыночной экономике и правам человека как основным принципам. В настоящее время эти государства приводят законодательную систему в соответствие с единой нормативной базой ЕС, и в этом гораздо больше других стран продвинулись Болгария и Румыния.

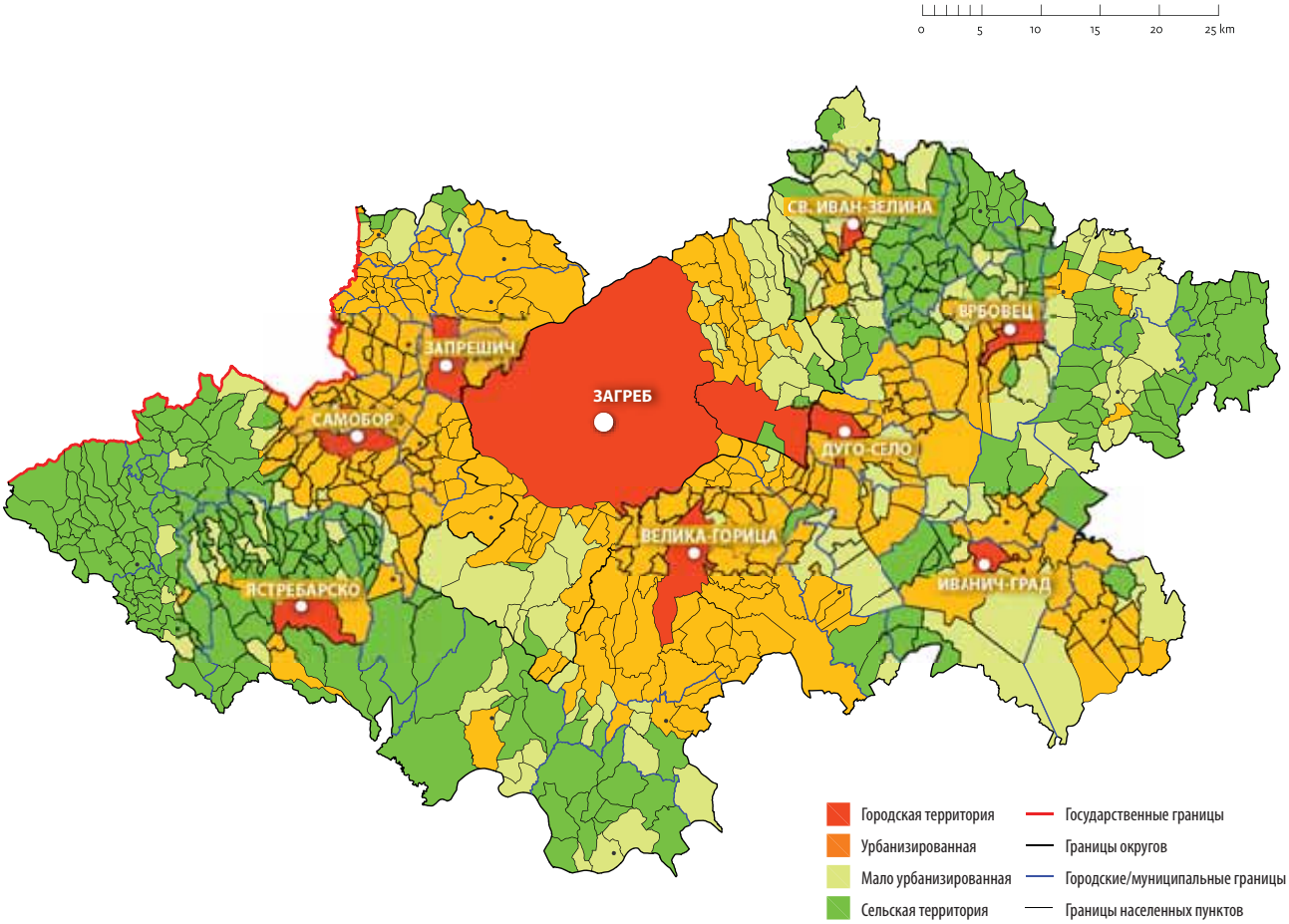
Таким образом, сегодня в субрегионе появляются новые правовые системы, хотя и с разными темпами продвижения в зависимости от политического статуса каждой страны. Болгария и Румыния являются полноправными членами Европейского Союза. Хорватия вступает в ЕС в 2013 году, Македония, Черногория и Сербия являются кандидатами в члены ЕС.[2] Албания ожидает получения статуса на вступление в ЕС. Босния и Герцеговина находится на предварительной стадии вступления в ЕС, а статус Косово по-прежнему определяется Резолюцией ООН 1244.

При анализе процессов городского развития и урбанизации в субрегионе выявляются проблемы, возникающие в результате частых административно-территориальных изменений, в особенности на уровне поселений, которые создают трудности в получении показателей для сопоставления данных о территориях по временным рядам. Кроме того, проблемы возникают при подсчете численности городского населения в силу неточного или нечеткого разграничения

КАРТА 4.1 **СТРАНЫ ЮЖНОГО СУБРЕГИОНА, СТОЛИЦЫ И ПАНЪЕВРОПЕЙСКИЕ ТРАНСПОРТНЫЕ КОРИДОРЫ**

Источник: Карта создана для настоящего доклада на основе информации, изложенной в национальных докладах, подготовленных по странам субрегиона

КАРТА 4.2: **ПРОЦЕСС СУБУРБАНИЗАЦИИ В ГОРОДЕ ЗАГРЕБ И ЕГО ПРИГОРОДНОЙ ЗОНЕ**



Источник: Grad Zagreb, Gradski ured za strategijsko planiranje i razvoj Grada br. 3, 2009

между городскими и сельскими населенными пунктами. Так происходит обычно с урбанизированными зонами, расположенными вблизи крупных городов, или там, где такие зоны объединились с находящимися рядом городскими центрами, а также в районах, где с точки зрения статистики население считается сельским, а не городским. Поэтому в ряде стран не представляется возможным провести достоверный анализ уровня убанизированности.

Методика оценки городского населения предусматривает учет таких факторов, как место проживания без учета показателей занятия деятельностью, доля населения, занятого основными и неосновными видами деятельности, и три отдельные переменные величины, а именно – доля населения, занятого преимущественно в несельскохозяйственной сфере производства, доля населения, занятого преимущественно в сельскохозяйственном производстве, и доля населения, занятого в других отраслях экономической деятельности. Последняя методика более всего применима при оценке уровня субурбанизации в зонах функционального влияния крупных городов. На Карте 4.2, составленной с применением данной методики, показаны изменения в метрополитенском ареале **Загреба** и активный процесс субурбанизации и преобразований, происходящих под воздействием этого города.

Реальные проблемы статистики в субрегионе можно преодолеть только при условии унификации по европейским стандартам. В тех странах, где имеется отставание с переписями населения и составлением баз данных, для включения в европейскую структуру в первую очередь необходимо усовершенствовать систему сбора статистических данных.

4.1
НАСЕЛЕНИЕ И УРБАНИЗАЦИЯ

Велико-Тырново, Болгария. В 2011 году Болгария была самой урбанизированной страной в субрегионе (73,1 процента) и будет оставаться таковой в обозримом будущем. **©викспейсуокер/Шаттерсток**

Тенденции урбанизации

В 2011 году общая численность населения субрегиона составляла 52,8 миллиона человек, при этом 30,0 миллионов (56,8 %) числились как проживающие в городах и 22,8 миллиона – в сельской местности. В 2011 году наибольшее количество населения проживало в Румынии (21,4 миллиона), далее следовали Сербия (9,8 миллиона) и Болгария (7,5 миллиона). Наименьшая численность населения была в Черногории – всего 632 000 жителей. Обращает на себя внимание тенденция сокращения населения как в субрегионе, так и в отдельных странах. Прирост населения продолжается лишь в Албании и Македонии, хотя темпы роста снижаются и, согласно прогнозам, рост прекратится в Македонии в 2020 году и в Албании в 2025 году. Данные по Косово включены в данные по Сербии, поскольку отдельно такие показатели не приводятся.

Сокращение населения в южном субрегионе в значительной степени происходит в результате экономических проблем городов и сел, которые в отдельных случаях становились причиной значительной миграции населения. Убыли населения способствовали и продолжавшиеся годами массовые волнения и конфликты, вызвавшие не только миграцию, но и сокращение воспроизводства населения, как об этом будет сказано ниже.

Следует, однако, учитывать, что оценка состояния городов субрегиона и идущих в них демографических, социально-экономических, экологических и урбанизационных процессов представляет собой сложную задачу в силу того, что эти города играют разную роль и занимают разное место в европейской городской сети, есть немало погрешностей в методике сбора данных, сосуществуют различные стадии урбанизации, происходят социальные волнения и конфликты и поступают самые разные данные о состоянии окружающей среды.

В южном субрегионе в связи с определенными историческими событиями произошла задержка процесса урбанизации. В 1950 году в регионе не было крупных городов, если не считать **Бухареста** (652 000), **Софии** (522 000) и **Белграда** (432 000) – столиц Румынии, Болгарии и Сербии, соответственно. Быстрый рост столиц и других крупных городов начался после

ТАБЛИЦА 4.1: **ТЕНДЕНЦИИ ДИНАМИКИ НАСЕЛЕНИЯ, ПО ДЕСЯТИЛЕТНИМ ПЕРИОДАМ (ВКЛЮЧАЯ 2011 ГОД), В ТЫСЯЧАХ**

Страна или территория	2000	2010	2011	2020*	2030*	2040*	2050*
Болгария	8 006	7 494	7 446	7 001	6 455	5 935	5 459
Румыния	22 192	21 486	21 436	20 970	20 291	19 458	18 535
Албания	3 072	3 204	3 216	3 294	3 290	3 179	2 990
Босния и Герцеговина	3 694	3 760	3 752	3 647	3 473	3 237	2 952
Македония	2 009	2 061	2 064	2 073	2 043	1 976	1 881
Сербия	10 134	9 856	9 854	9 718	9 479	9 177	8 797
Хорватия	4 506	4 403	4 396	4 311	4 185	4 024	3 859
Черногория	633	631	632	636	633	621	604
Итого	**54 246**	**52 895**	**52 796**	**51 650**	**49 849**	**47 607**	**45 077**

* Прогнозы
Источник: Перспективы мировой урбанизации: пересмотренное и исправленное издание 2011 года, ДЭСВ ООН, Нью-Йорк, 2012

Согласно данным соответствующих переписей населения в 2011 году, население Сербии насчитывало 7 186 862 и Косово 1 739 825 человек (не считая приблизительно 50 000 жителей муниципальных образований Лепозавиг, Зубин Поток, Звечан и Митровица-Север, которые не принимали участия в переписи). Источники: http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/userFiles/file/Aktuelnosti/Preß%20release_Book7_Economic%20Activity.pdf; http://esk.rks-gov.net/rekos2011/?cid=2,1

ТАБЛИЦА 4.2 **СРЕДНЕГОДОВЫЕ ТЕМПЫ РОСТА ГОРОДСКОГО НАСЕЛЕНИЯ, 1950-2000 ГОДЫ (В ПРОЦЕНТАХ)**

Страна или территория	1950-1955	1955-1960	1960-1965	1965-1970	1970-1975	1975-1980	1980-1985	1985-1990	1990-1995	1995-2000
Болгария	3,78	3,78	5,03	3,36	2,45	1,84	1,01	0,23	-0,66	-0,53
Румыния	4,95	3,24	2,61	2,59	2,17	2,34	1,96	1,81	-0,25	-0,72
Албания	7,91	5,78	3,33	2,98	2,94	2,77	2,80	2,88	0,40	0,96
Босния и Герцеговина	5,39	4,81	4,94	4,48	3,80	3,42	2,16	1,75	-4,26	3,01
Македония	5,79	4,15	4,66	4,22	2,76	2,49	1,18	1,61	1,22	0,34
Сербия	5,08	4,47	4,05	3,71	2,50	2,29	1,65	1,46	1,82	0,33
Хорватия	3,69	3,33	3,34	3,01	2,76	2,60	1,30	0,86	0,97	-0,46
Черногория	5,44	5,52	5,31	3,95	4,40	4,00	2,79	3,64	3,20	1,52

Источник: *Перспективы мировой урбанизации: пересмотренное и исправленное издание 2011 года, ДЭСВ ООН, Нью-Йорк, 2012*

второй мировой войны, однако активный этап урбанизации в субрегионе наступил после 1950-х годов, главным образом в результате неуправляемого и стихийного роста городов и городского населения.

Стимулом стал переход к системе социализма после второй мировой войны, который, благодаря господствовавшей тогда идеологии, способствовал быстрому развитию городской промышленности за счет создания новых и восстановления старых промышленных предприятий, активного содействия развитию небольших городских поселений и строительства новых городов, ставших впоследствии крупными городами. Все эти факторы, вместе взятые, способствовали увеличению миграции населения из сельских районов в города, а также присоединению к городам новых территорий.

Социалистический общественный строй и существовавшие в тот период порядки сыграли важную роль в превращении сельского общества в субрегионе в преимущественно городское общество. Все страны субрегиона быстро переориентировались на индустриализацию и коллективизацию сельского хозяйства, что послужило не только причиной первых значительных преобразований в структуре национальной экономики, но и стимулом активной урбанизации, особенно в период 1950-1975 годов (см. Таблицу 4.2). Стали расти жилые районы вокруг городов, в которых создавались новые промышленные зоны, как, например, квартал Левский в **Софии**. Кроме того, увеличению городского населения способствовала концентрация административных и исполнительных органов власти в крупных городах как форма централизации политической власти, типичная для большинства стран южного субрегиона. Постоянному росту городского населения способствовали также процессы агломерирования крупных городов и окружавших их поселений.

В 2011 году наиболее высокий уровень урбанизации (73,1 %) зарегистрирован в Болгарии, и в обозримом будущем эта ситуация сохранится. Далее идет Черногория с 63,3 %, другие страны находятся на уровне примерно 55 %, кроме Боснии и Герцеговины, где уровень урбанизации составляет 48,3 %. В ближайшие десятилетия наиболее высокие темпы урбанизации прогнозируются в Албании, где уровень урбанизации возрастет с 53,4 % в 2011 году до 77,1 % в 2050 году, в результате чего городское население в стране увеличится за этот период почти на 45 %. В Боснии и Герцеговине также следует ожидать значительного роста городов, где в период до 2050 года городское население, согласно прогнозам, вырастет на 20,6 % (см. Таблицу 4.3). В других странах ожидаются более низкие темпы роста городов, в период до 2050 года они будут составлять в среднем 0,35 % процента в год. В Косово, согласно имеющимся оценкам, городское население составляет 40 %, это самый низкий уровень урбанизации на европейском континенте (после Лихтенштейна с его 14,4 %).

В ближайшей перспективе основным фактором урбанизации станет миграция, за исключением Болгарии, где в настоящее время демографические ресурсы в сельской местности в основном исчерпаны, и миграция лишь в незначительной степени будет способствовать росту городов. Следует отметить, что повышение уровня урбанизации в южном субрегионе – это не просто результат абсолютного роста городов. В некоторых странах увеличение доли городского населения является

ТАБЛИЦА 4.3: **УРОВЕНЬ УРБАНИЗАЦИИ ПО ДЕСЯТИЛЕТНИМ ПЕРИОДАМ (ВКЛЮЧАЯ 2011 ГОД), В ПРОЦЕНТАХ ОТ ОБЩЕГО КОЛИЧЕСТВА НАСЕЛЕНИЯ**

Страна или территория	2000	2010	2011	2020*	2030*	2040*	2050*
Болгария	68,9	72,5	73,1	77,6	81,0	83,3	85,2
Румыния	53,0	52,8	52,8	53,5	56,1	60,4	64,7
Албания	41,7	52,3	53,4	62,2	69,1	73,4	77,1
Босния и Герцеговина	43,0	47,7	48,3	53,2	58,7	64,0	68,9
Македония	59,4	59,2	59,3	60,9	64,5	68,2	71,8
Сербия	53,0	56,0	56,4	59,6	63,7	67,8	71,7
Хорватия	55,6	57,5	57,8	60,7	64,8	68,8	72,5
Черногория	58,5	63,1	63,3	65,2	68,0	71,2	74,3

* Прогнозы
Источник: Перспективы мировой урбанизации: пересмотренное и исправленное издание 2011 года, ДЭСВ ООН, Нью-Йорк, 2012.

элементарным следствием сокращения сельского населения и, соответственно, результатом относительного роста городов.

Более важное значение, чем ежегодные темпы роста городов, имеет форма развития урбанизации в субрегионе. Ассиметричные связи между крупными городами, с одной стороны, и между зонами их притяжения и другими районами страны, с другой, все больше и больше способствуют неравномерному распределению населения, несбаласированной иерархии городов, региональным диспропорциям и сокращению сельского населения. Такую картину можно видеть не только на примере недостаточно развитой дорожной сети и неравномерного распределения населенных пунктов на территории стран, но и на примере неравномерной плотности населения (см. Карту 4.3). В некоторых районах субрегиона вообще нет крупных городов и недостаточно развита городская сеть. Территории без крупных городов существуют сегодня, в частности, в отдельных районах Албании, Болгарии, Румынии, Сербии и Черногории.

Первоначально миграция развивалась в результате перемещения сельского населения в города, однако впоследствии появилась миграция и между городами, а в Румынии и противоположном направлении – из городов в деревню, о чем речь пойдет ниже. Впоследствии на процесс урбанизации, хотя и с периодическими колебаниями, стала оказывать влияние миграция между странами субрегиона. В 1980-х годах началось сокращение миграции из деревни в город, однако в результате вспыхнувших вооруженных конфликтов в 1990-х годах миграция населения возобновилась с новой силой.

Сегодня в странах субрегиона в той или иной степени сложилась диспропорциональная иерархия городов в зависимости от уровня урбанизации. В итоге относительно крупные полюса городского развития становятся ведущими, если не единственными центрами развития в стране и на местах. Неравномерное развитие этих городов обусловлено рядом факторов, но одним из наиболее важных стал приток мигрантов, особенно в странах и территориях, прямо или косвенно затронутых вооруженными конфликтами в 1990-х годах: Боснии и Герцеговине, Хорватии и Косово.

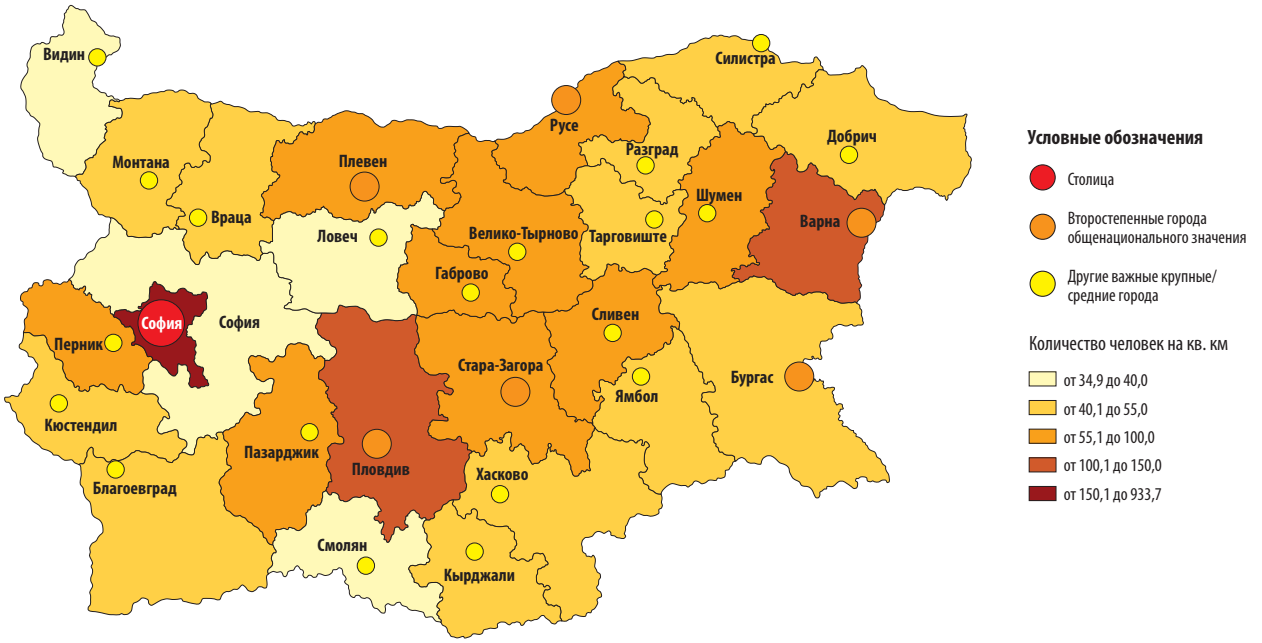
Отсутствие эффективной политики по созданию более сбалансированной городской иерархии и предотвращению стихийного роста городов привело к неравномерному распределению населения по территории с чрезмерной концентрацией в отдельных местах. Например, в 2002 году **Белград** в его административных границах занимал 3,6 % территории Сербии, при этом в нем проживало 17,3 % населения страны. Согласно прогнозам, тенденция территориального и демографического дисбаланса сохранится в будущем, и население в Белграде в 2030 году будет в 4,5 раза больше, чем во втором по величине городе Сербии **Нови-Саде**. Такие диспропорции в отношении размеров городов сохранятся и в других случаях, если будет продолжаться стихийный и неуправляемый процесс урбанизации. Сокращение диспропорций в иерархии городов будет зависеть в будущем главным образом от эффективности мер воздействия на национальном и субрегиональном уровне, что потребует координации национальной и субрегиональной политики в вопросах территориального планирования.

Несмотря на отсутствие достоверных данных, ясно, что в Косово ежегодно росли темпы урбанизации, и это наглядно показывает, в частности, стихийный рост пригородов его столицы **Приштины**. Бум субурбанизации после 1999 года был вызван миграцией из сельских районов и других населенных пунктов Косово. В поисках возможностей улучшения материального положения мигранты, в основном, занимали дешевые земли без надлежащей инфраструктуры на городских окраинах или за городом. Наряду с этим состоятельные городские жители в поисках условий для спокойной жизни переезжали в новые поселения, выстроенные за городской чертой. В настоящее время такая тенденция продолжается в других городах, хотя и в меньших масштабах. В связи с этим активным процессом, часто сопровождающимся отсутствием контроля и нерациональным использованием земли, сегодня в некоторых городах стоит проблема дефицита базовой коммунальной инфраструктуры.

В южном субрегионе сеть городов выстраивается вдоль основных направлений развития, таких, как инфраструктурные и транспортные коридоры. Они составляют материальный каркас, вдоль которого развиваются плотнонаселенные урбанизированные территории как зарождающиеся коридоры урбанистического развития. Основные направления развития, например, трансъевропейские коридоры, все больше и больше обеспечивают транспортные связи между крупнейшими городскими центрами – демографическими и экономическими полюсами роста субрегиона. Например, данные исследования о распределении населения на территории Сербии показывают, что в зоне транспортного коридора X сосредоточено свыше 50 % населения страны (см. Карту 4.1).

Некоторые новые городские агломерации, возникающие вдоль инфраструктурных коридоров, находятся пока на ранней стадии развития, тогда как другие – более продвинуты. В итоге происходит расширение территории и появляются возможности объединения двух или нескольких поселений, расположенных, как правило, вдоль основных транспортных путей, и, если процесс городского роста продолжается, вдоль этих осей появляются в конечном счете коридоры урбанистического развития. Данный процесс больше заметен

КАРТА 4.3: **ПЛОТНОСТЬ НАСЕЛЕНИЯ БОЛГАРИИ (ЖИТЕЛЕЙ/КВ.КМ), 2010 ГОД**



Источник: Национальное бюро статистики Болгарии, 2010

в малых странах в связи с тем, что небольшие расстояния между соседними большими и малыми городами дают больше возможностей для объединения в непрерывную городскую ткань. Некоторые из таких зарождающихся форм городской застройки вдоль транспортных коридоров можно видеть, например, в Черногории вдоль магистралей **Подгорица-Тузи-Криквеница-Голубовичи**, **Герцег-Нови-Тиват-Будва** и **Петровац-Сутоморе-Улцинь**.

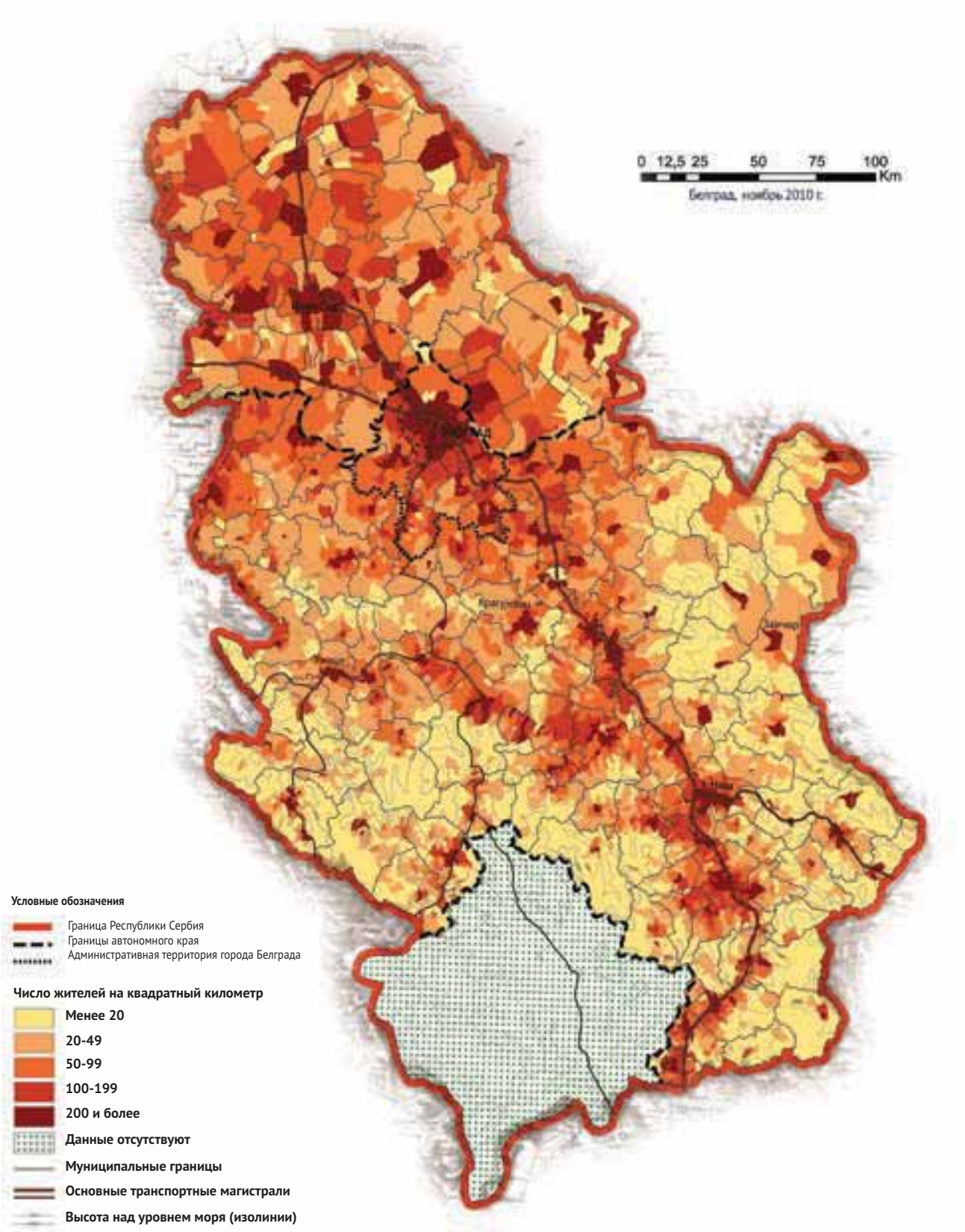
Экономический спад, начиная с 1994 года, в значительной мере способствовал замедлению роста городов и снижению темпов урбанизации. Например, в Македонии снизились как темпы урбанизации (ежегодные изменения скорости городского роста), так и уровень урбанизации (доля горожан в общей численности населения). В результате развития этих процессов в ближайшем будущем может возникнуть ситуация, в условиях которой города в разоренных районах и районах экономического спада могут столкнуться с проблемой демографического потенциала, недостаточного для того, чтобы обеспечить свой рост. Возможно, что для противостояния этим тенденциям в эти города придется направлять больше финансовых средств, политического и человеческого капитала, особенно молодежи репродуктивного возраста.

Привлекательным местом для новых поселений и строительства, связанного с развитием туризма, является побережье Адриатического моря. В последние годы здесь заметно расширилась сеть городских центров, в основном малых. За исключением столичного города **Загреба** и округа Лика-Сень, сегодня наиболее развитые городские территории Хорватии расположены вдоль Адриатического побережья. На Адриатическом побережье Черногории в последние годы также получило широкое развитие строительство городских поселений, почти целиком рассчитанных на летний туризм. Уровень урбанизации на побережье Черногории в принципе удовлетворителен с теоретической точки зрения, однако демографический дисбаланс в целом по стране виден воочию,

КАРТА 4.4: **ГОРОДСКИЕ ПОСЕЛЕНИЯ И ТРАНСПОРТНЫЕ КОРИДОРЫ В ЧЕРНОГОРИИ**

Источник: План территориального развития Черногории на период до 2020 года

КАРТА 4.5: **ПЛОТНОСТЬ НАСЕЛЕНИЯ В СЕРБИИ (ЖИТ./КВ.КМ), 2002 ГОД**



Источник: План территориального развития Республики Сербии на 2010-2020 годы.

Котор, Черногория. В последние годы на Адриатическом побережье Черногории значительно расширилось строительство населенных пунктов. **© ДМ Трэвел Фотографи/Шаттерсток**

если учесть, что в центральной ее части со столицей **Подгорица** проживает более 80 % всего городского населения. Нынешний рост городского населения и расширение городских территорий в Черногории происходит в основном за счет развития процессов агломерирования – строительства индивидуального жилья вокруг городских центров – и за счет превращения сельских населенных пунктов в городские. Но эти процессы, особенно на Адриатическом побережье Черногории, привели к появлению изолированых жилых массивов, расточительному использованию земли, плохо развитой инфраструктуре услуг и связанным с этими явлениями негативным последствиям для окружающей среды.

В Румынии потенциалом роста обладают многие городские центры, они могут способствовать пропорциональному развитию страны и преодолению существующей в настоящее время проблемы слабых экономических связей между городскими центрами и соседними районами. Важность развития связей между городом и деревней долгое время не учитывалась. Соответственно, когда малые и средние монофункциональные города Румынии ощутили на себе последствия финансового кризиса, многие из них столкнулись с экономическими проблемами в связи с тем, что неразвитые транспортные системы препятствовали активному взаимодействию между городскими и сельскими районами. В итоге в стране нет регионального рынка труда, и население мигрирует из монофункциональных промышленных городов в сельские районы одного и того же округа. Уровень миграции в обратном направлении, в города с развитой экономикой, намного ниже. В некоторых городских центрах (как правило, в уездных городах) имеются неплохие возможности привлечения рабочей силы из соседних коммун и малых городов.

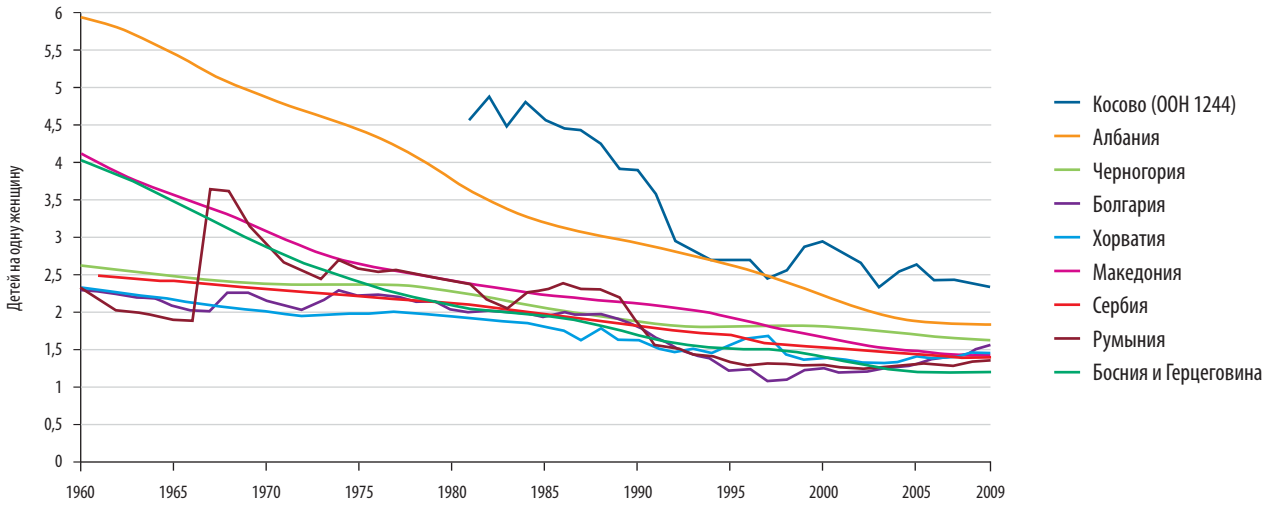
Демографические изменения

В южном субрегионе серьезное воздействие на демографическое развитие оказала неспокойная социально-политическая обстановка и социально-экономические преобразования. Перемены дали о себе знать главным образом в течение 1990-х годов и повлияли на качество и уровень жизни во всем субрегионе. В странах субрегиона, за небольшим исключением, получили развитие негативные демографические тенденции: быстрое снижение рождаемости, старение населения и эмиграция, в основном, образованной и работоспособной молодежи.

Развитие экономики в Болгарии в 1999-2009 годы положительно повлияло на динамику населения, в частности, прекратилась эмиграция. В результате принятых мер по улучшению системы здравоохранения в субрегионе резко снизились показатели смертности, в особенности детской смертности в Албании, Косово и Македонии, и во всех странах увеличились показатели продолжительности жизни. Тем не менее, в последние два десятилетия происходит непрерывное снижение суммарного коэффициента рождаемости (СКР), за исключением Албании и Косово, где переход к низкой рождаемости начался позже и еще сохраняются более высокие показатели рождаемости детей на одну женщину.

На показатели СКР в большинстве стран субрегиона повлиял мировой кризис 2008-2009 годов. Несмотря на то, что в столичных городах существует значительный контингент женщин, способных рожать, СКР остается на низком уровне. Например, в **Софии** такой контингент составляет 26,2 %, а СКР – только 1,39. Данные показатели говорят о причинно-следственной связи между рождаемостью в городах и экономическими и психологическими факторами, а не о биологических проблемах или отсутствии человеческих

ДИАГРАММА 4.1: **СУММАРНЫЙ КОЭФФИЦИЕНТ РОЖДАЕМОСТИ (СКР) В ЮЖНОМ СУБРЕГИОНЕ, 1960-2009 ГОДЫ**



Источник: Всемирный банк, Показатели мирового развития, 2011.

ресурсов для восстановления численности городского населения.

Сокращение населения в той или иной мере происходит во всех административных единицах субрегиона, за исключением столичных городов. В течение 1981-1991 годов в городах были отмечены относительно высокие темпы увеличения численности населения, однако впоследствии наметилась тенденция к замедлению роста. Например, за 1990-2000 годы численность городского населения Сербии увеличилась лишь на 2,1 %, по сравнению с 7,7% в предыдущее десятилетие. Румыния от роста в среднем на 2,1 % в год в 1980-1990 годах перешла в период 1990-2000 годов к ежегодному снижению численности горожан в среднем на 4,8 % в год.

В Болгарии также произошло снижение общей численности городского населения примерно на 9 % в период 1990-2000 годов и на 3,9 % – в 2000-2010 годах[3]. При этом наблюдался некоторый прирост городского населения в наиболее крупных городах, таких как **Варна**, **Велико-Тырново**, **Пловдив** и **София**. В Софии был зарегистрирован устойчивый прирост городского населения в период 1950-1990 годов. Вслед за этим наступил период негативного роста (в среднем -0,54 % в год), который продолжался до 2000 года, затем рост возобновился (в среднем 0,4 % в год) и сохранялся вплоть до 2010 года. На десятилетие 2010-2020 годов прогнозируется увеличение темпов убыли населения в среднем на 0,16 % в год.

Постепенный рост численности населения в городах субрегиона будет зависеть от дальнейшей стабилизации политической обстановки и сохранения мира. Кроме того, этот процесс зависит от улучшения экономической ситуации и уровня жизни населения, в также продолжения европейской интеграции.

Влияние миграции

Миграция населения – внутри страны, между государствами и в другие страны мира – бесспорно, оказала влияние на демографическое развитие в субрегионе и, соответственно, на развитие городов. Сегодня население больше всего привлекают столицы Болгарии, Румынии, Сербии и Черногории, а также районы с потенциальными возможностями развития хозяйственной деятельности с учетом природно-географического потенциала, в особенности развития туризма в прибрежных зонах (на побережье Адриатического и Черного морей в Албании, Болгарии, Хорватии и Черногории) и в горных районах.

Эти места отличаются от изолированных отдаленных районов с менее благоприятными условиями проживания и экономической деятельности. В бедствующих и пострадавших в результате экономического кризиса городах население постоянно сокращается (в восточной части Сербии, на севере Черногории, в прикарпатском районе Румынии и на севере Албании). Помимо постоянного процесса эмиграции, негативное влияние оказывают и другие факторы, такие как замедление темпов естественного прироста населения и старение населения. В кризисных районах также снижается качество рабочей силы в связи с тем, что молодежь, получившая образование и профессию, как правило, первой покидает города, что еще больше лишает их привлекательности с точки зрения новых капиталовложений.

За последние два десятилетия проблема эмиграции и убыли человеческого капитала затронула все страны субрегиона. Начиная с 1990-х годов, из Болгарии эмигрировали от 500 000 до 700 000 человек, что оказало негативное влияние на рынки труда в стране. В Румынии наиболее массовый миграционный отток имел место в 1990 году, когда страну покинули почти 100 000 человек; с тех пор отток населения постепенно пошел на убыль. В Албании массовая миграция из сельских районов в города является следствием голода, бедности и тяжелых условий жизни в сельской местности, не считая различных стихийных бедствий (наводнения и неурожаи). Согласно данным опроса жителей жилого массива «Бреглумас» на окраине **Тираны**, половина мигрантов были вынуждены оставить родные места из-за угрозы стихийного бедствия и истощения земельных угодий, которые перестали давать урожай. Начиная с 1990 года, более одного миллиона албанцев эмигрировали из страны в результате экономической нестабильности, в частности после финансового кризиса 1996-1997 годов в связи с крахом финансовых пирамид (схемы Понци).

В последнее десятилетие XX века развитию процессов миграции в субрегионе значительно способствовало увеличение числа беженцев и внутренне перемещенных лиц в связи с происходившими конфликтами, эти процессы влияли и на изменение состава и структуры городского населения. В частности, так обстояли дела в автономном крае Воеводина и **Белграде** в Сербии, а также в Боснии и Герцеговине и

Беженцы и ВПЛ в результате вооруженных конфликтов в значительной степени способствовали увеличению мигрирующего населения в субрегионе. **© Нортфото/Панош Пикчерс**

Хорватии, территории которых оказались в зоне вооруженного конфликта. Согласно данным переписи населения 2002 года, каждый десятый житель Белграда числился беженцем или лицом, пострадавшим в результате войны. За 1991-2002 годы в Белград на постоянное место жительства переселились 165 000 человек, что указывает на масштабы миграционных потоков.

Одновременно и в других частях субрегиона происходило заметное перемещение населения. В основном мигрировала трудоспособная и образованная молодежь в поисках средств существования и возможностей устройства за рубежом. В настоящее время за границей проживают около 5,9 % населения центральных районов Сербии (344 000) и 3,4 % населения автономного края Воеводина (71 000 человек).

Стимулом эмиграции в Западную Европу послужила либерализация визового режима. Больше всего это коснулось городов в приграничных областях Трансильвания и Банат в Румынии. В малых и средних городах Румынии, а также в районах разработки полезных ископаемых, таких как **Дорохой**, **Онешти**, **Роман** и **Васлуй**, в последние годы отмечается отрицательный миграционный баланс в связи с сокращением спроса на трудовые ресурсы.

Румыния представляет особый случай в южном субрегионе в том смысле, что в результате развала экономики в 1990-е

ТЕКСТОВЫЙ БЛОК 4.1: **РАЗДЕЛ БАЛКАН**

Сохранение мира в районе напряженности. Солдат СООНО в Сараево, Босния и Герцеговина, 1993 год.
© Нортфото/Шаттерсток

Югославия была создана после первой мировой войны и вначале называлась «Королевство сербов, хорватов и словенцев». Название «Югославия» (от слов «южные славяне») страна получила только в 1929 году. После второй мировой войны руководителем вновь созданного государства Социалистическая Федеративная Республика Югославия (СФРЮ) был избран Иосип Броз Тито, возглавлявший партизанское движение сопротивления в борьбе против нацистов. В состав СФРЮ входили шесть республик, пять из которых считались «родиной» тех народностей, которые были официально признаны правительством Югославии: Македония, Сербия, Словения, Хорватия и Черногория. Босния и Герцеговина не представляла единую нацию.

Напряженность в Югославии в отношениях между сербским, хорватским и мусульманским населением уходит глубоко в историю на много веков назад, тем не менее, Тито управлял государством твердой рукой и держал межэтнические отношения под контролем. После смерти Тито в 1980 году разразился ряд экономических кризисов, снизился уровень жизни, выросла безработица и, казалось, что безудержной инфляции не будет конца. Режим был поражен коррупцией, и политическая система вскоре исчерпала себя. Снова начали разгораться тлеющие очаги напряженности, скрытые под покровом непрочного единства, навязанного во времена правления Тито.

В эти не лучшие для экономики времена политические деятели, используя националистические настроения, строили политику на чувстве страха населения. Силы, сдерживавшие антагонистически настроенные этнические группы, не выдержали, и в 1991 году начался распад СФРЮ. Четыре республики из шести – Словения, Хорватия, Босния и Герцеговина и Македония – одна за другой провозгласили независимость. Пятая республика, Черногория, заявила о независимости в 2006 году.

Вместе с тем, правительство Белграда стремилось предотвратить отделение республик и сохранить единство обширных районов территории бывшей СФРЮ. Разгоревшиеся в результате войны носили сложный характер и отличались ожесточенными этническими конфликтами, в основном между сербами (и в меньшей степени черногорцами), с одной стороны, и хорватами и боснийцами и, в меньшей мере, словенцами, с другой; а также между боснийцами и хорватами в Боснии (вдобавок к еще одному конфликту, возникшему между соперничавшими боснийскими группировками в Боснии) (См. также Текстовый блок 1.1).

В различных вариантах трактовки войны выдвигаются обвинения против руководства политических партий, спровоцировавших конфликт с целью укрепления власти в государствах, ставших преемниками Югославии, использовав в качестве предлога давнюю вражду. Руководители Сербии, например, Слободан Милошевич, поднимали вопросы якобы плохого обращения албанцев с сербами. Пропагандистские машины сербов и хорватов изобиловали, соответственно, сербскими мифами о политике геноцида, проводимой хорватами, и хорватскими мифами относительно того, что сербы вынашивают планы порабощения хорватов.

В основе этнической напряженности лежат и причины, связанные с религией. Начиная со средних веков, упомянутые выше народности делились на православных христиан, римских католиков и мусульман. Сегодня это деление продолжает оставаться источником острых проблем, в то же время гражданское население пытается искать пути дальнейшего бесконфликтного сосуществования. Среди всех республик наибольшим разнообразием этнических культур отличается Босния и Герцеговина, где одну треть жителей составляют мусульмане, одну треть православные христиане (в основном сербы) и одну пятую римские католики (в основном хорваты).

Существовавшие веками взаимное недоверие и вражда глубоко укоренились и в языке. Южнославянский сербскохорватский язык является основным языком в Боснии и Герцеговине, Сербии, Хорватии и Черногории. В этих странах варианты языка отличаются друг от друга, однако не настолько, чтобы считать их разными языками. Сербскохорватский язык был официальным языком королевства Югославия и впоследствии СФРЮ. Распад Югославии повлиял на ситуацию вокруг языка, так что социо-лингвистические концепции сегодня разделяют народы так же, как и этнические и политические границы. Тот факт, что в одних странах при фактически одном и том же языке в качестве алфавита используется кириллица, а в других – латиница, служит еще одним проявлением размежевания.

Источники:
Hajdinjak, M.,The root causes of instability in the Balkans: Ethnic hatred or trans-border crime, International Centre for Minority Studies and Intercultural Relations, Sofia, 2004.
Szayna, T.,Ethnic conflict in Central Europe and the Balkans. A framework for U.S. policy options. Santa Monica, California, 1994.
CNN World News,The Balkan Crisis: A brief historyhttp://edition.cnn.com/SPECIALS/1997/bosnia/history/, accessed 25.10.2012.
http://en.wikipedia.org/wiki/Serbo_croatian (просмотрено 29.10.2012).
History of the Balkans Conflict, projects.jou.ufl.edu/ktrammel/projects2/ethnicity/balkans1.htm (просмотрено 30.10.2012)

годы в стране происходила инверсия потоков миграции – из городов в сельскую местность – в первую очередь в связи с низкой стоимостью жизни в сельских районах. Однако в сельских районах не было работы, и поэтому обычными стали ежедневные поездки на работу в город и обратно.

Размер городов и распределение населения

Непропорционально высокая концентрация населения в крупных городских центрах служит тормозом на пути экономического развития большинства стран в южном субрегионе. В этих городах человеческий капитал растет за счет бывших промышленных городов, где экономика развалилась еще до переходного периода и в последующее время, а также за счет городов, изолированных в географическом отношении из-за плохой транспортной доступности.

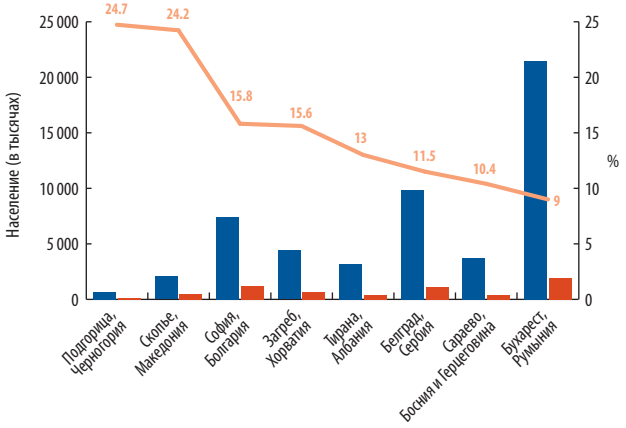
В некоторых странах существуют значительные демографические диспропорции между столицей и другими большими городами, в других странах диспропорции меньше, что свидетельствует о наличии более сбалансированных городских систем. Высокая концентрация населения в столицах отмечается в Черногории (24,7 %) и Македонии (24,2 %). **София** (15,8 %), **Загреб** (15,6 %) и **Тирана** (13,0 %) также демонстрируют чрезмерную концентрацию населения. Наименьшие показатели в Румынии, в 2011 году **Бухаресте** проживало менее одной десятой части населения страны.

В эпоху социализма малые и средние города, где население росло наиболее высокими темпами, получали наибольшие демографические и социально-экономические преимущества, однако после переходного периода именно они оказались в самом большом проигрыше. В Болгарии в таких городах, как **Бургас**, **Варна**, **Плевен**, **Пловдив**, **Русе** и **Стара-Загора** в период 1990-2010 годов количество населения сократилось почти на 9 %, а в некоторых других относительно значимых крупных и средних городах – почти на 22 %. Население в малых городах Сербии в последний межпереписной период (1991-2002 годы) несколько увеличилось (примерно на 2 %), однако прогнозы на 2002-2009 годы указывали на сокращение населения на 2,4 %. В Сербии в городах национального значения второго порядка численность населения несколько увеличилась (примерно на 1 %).

Страны южного субрегиона существенно различаются между собой по территориальной и функциональной организации. Во всех странах воочию видны территориальные и демографические диспропорции, и лишь некоторые имеют более сбалансированные системы расселения. В Сербии, несмотря на относительно широкую сеть городских поселений, сохраняются проблемы дисбаланса и асимметрии городских систем. Кроме столицы **Белграда**, в Сербии еще только четыре города с населением от 100 000 до 200 000 жителей, и явно не хватает городов с населением от 200 000 до 500 000 жителей для осуществления макрорегиональных функций и обеспечения сбалансированного развития страны. Города этого размера, как правило, являются основными полюсами демографического и экономического роста и оказывают серьезное влияние на национальное и региональное территориальное развитие. В случае, если они расположены вблизи границ с другими странами, они играют роль крупных связующих узловых пунктов, способствующих развитию интеграции с европейскими городскими и экономическими сетями. В Румынии насчитывается 24 города с населением от 100 000 до 400 000 жителей, и эта страна намного лучше Сербии сбалансирована в территориально-демографическом отношении.

В целом, средние города субрегиона больше всего ощутили на себе негативные последствия переходного периода и оказались самыми уязвимыми в демографическом отношении. С учетом того, что они расположены главным образом вблизи

ДИАГРАММА 4.2: **НАСЕЛЕНИЕ СТОЛИЧНЫХ ГОРОДОВ И ИХ ДОЛЯ В ОБЩЕЙ ЧИСЛЕННОСТИ (НАСЕЛЕНИЯ В ПРОЦЕНТАХ)**



Источник: Перспективы мировой урбанизации: пересмотренное и исправленное издание, 2011 г., ДЭСВ ООН, Нью-Йорк, 2012 г.

промышленных центров, их будущее напрямую зависит от национальной (и субрегиональной) структурной перестройки в экономике. Вместе с тем, в Македонии средние города (от 50 000 до 100 000 жителей) больше других обладают возможностями приема населения, и в них наблюдаются тенденции демографического роста. При этом в Македонии более 60 % городского и более 35 % совокупного населения страны сосредоточены лишь в пяти городах: **Битола**, **Куманово**, **Прилеп**, **Скопье** и **Тетово**. В Румынии 80 средних городов составляют 25 % общего числа городских поселений, они играют важную роль в городской сети страны, при этом 16 из них являются столицами округов и выполняют функции координации деятельности в системе управления.

Одной из заявленных в субрегионе приоритетных задач является поиск путей полицентрической организации территории. Полицентрическая организация позволит средним и малым населенным пунктам взять на себя больше функций с учетом занимаемого положения среди других городов, особенно в районах с низкой плотностью населения или в местах, расположенных на значительном удалении от основных транспортных коридоров. Полицентризм может стать наиболее приемлемым вариантом решения вопросов смягчения региональных социально-экономических диспропорций, активного освоения местных природных ресурсов и сокращения миграционных потоков. Но, что еще важнее, полицентризм может дать ключ к обеспечению взаимодополняющего экономического развития городских и сельских территорий.

Городское развитие и распределение городского населения на территории субрегиона зависит от эффективного использования преимуществ месторасположения, доступности и близости столичных городов. Тормозить развитие могут экономические кризисы, сокращение населения, безработица, вызванная структурными изменениями в экономике, и низкие стандарты жилья. Обеспечение пропорционального развития городов в субрегионе на основе полицентрических, иерархически выстроенных систем населенных пунктов, зависит от принятия значимых экономических и демографических мер по стимулированию малых городов в целях укрепления местного, регионального, национального и межрегионального территориального единства.

4.2 ЭКОНОМИЧЕСКАЯ РОЛЬ ГОРОДОВ

Белград, Сербия. Современная инфраструктура Белграда и хорошо налаженные транспортные связи способствуют экономической интеграции с Европой и другими странами мира.
© крутенюк/Шаттерсток

Города в европейской системе

Развитие городских сетей в южном субрегионе тесно связано с транспортными коридорами. Самые крупные города, в первую очередь столицы, расположены вдоль наиболее важных трасс дорожной инфраструктуры, среди которых первостепенное значение имеют транспортные коридоры трансъевропейской сети.

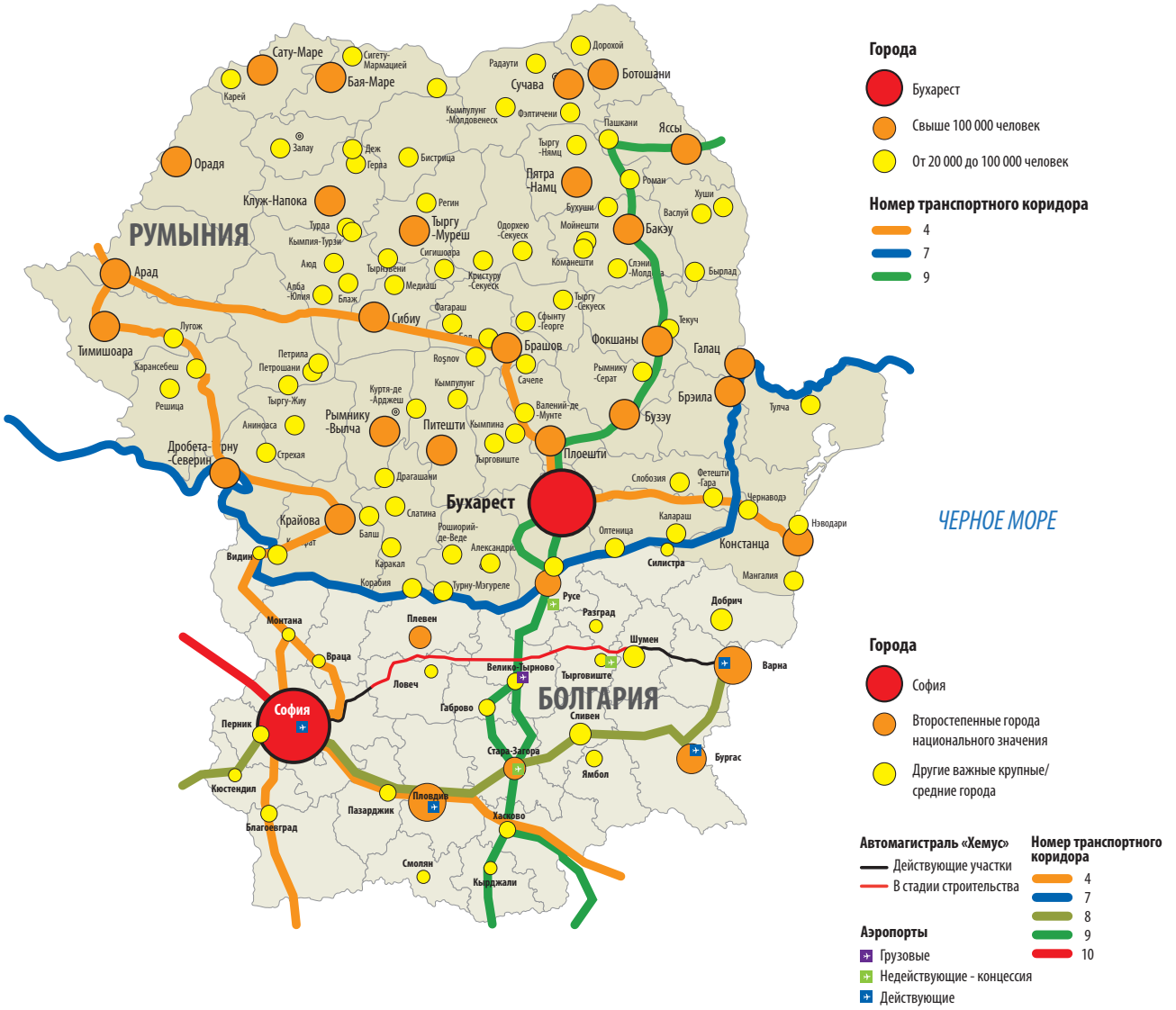
Однако полностью интегрироваться в европейскую и мировую экономику могут лишь немногие города. Это столичные города **Белград**, **Бухарест** и **София** (города категории МЕГА-4), которые отвечают многим необходимым условиям конкуренции с городами Европы и других стран мира и имеют хорошие перспективы на будущее, несмотря на то, что им предстоит решить еще немало социальных и экологических проблем путем дальнейшего совершенствования городского управления, повышения эффективности и надежности работы местных органов власти, обеспечения открытости и транспарентности в принятии решений и расширения участия общественности.

Города **Подгорица**, **Приштина**, **Сараево**, **Скопье** и **Тирана** в принципе также могут стать конкуретоспособными в европейской экономике, однако эти города требуют еще более серьезных мер по модернизации, совершенствованию инфраструктуры и оздоровлению окружающей среды. Важно обеспечить координацию национальной стратегии и планов территориального развития, а также усилий законодательных и местных органов власти в целях повышения роли этих городов как «локомотивов экономического роста и развития».

Но многие другие крупные и второстепенные города субрегиона, в особенности города стран, не входящих в ЕС, имеют ограниченные потенциальные возможности конкуренции с другими городами мира. Тормозом в развитии тех городов, где в эпоху социализма основу экономической деятельности составляло промышленное производство, являются развал и упадок промышленности. Такими бывшими промышленными центрами являются большие и средние города в Боснии и Герцеговине, Македонии, Сербии, Хорватии и Черногории. Начиная с 2000 года, в этих городах проводится структурная перестройка, основное внимание уделяется развитию сферы обслуживания, например, области туризма, если речь идет о культурном и историческом наследии и ценностях, или же упор делается на специфические направления деятельности, например, развитие морских портов, логистических центров, добывающей промышленности и курортов, если речь идет о других городах.

Брчко и **Мостар** в Боснии и Герцеговине; **Печ** и **Призрен** в Косово; **Смедерево**, **Сремска-Митровица** и **Суботица** в Сербии; **Охрид** в Македонии; **Дубровник**, **Риека** и **Сплит** в Хорватии; **Бар** и **Херцег-Нови** в Черногории входят в число городов, которые могли бы, возможно, составить конкуренцию в условиях Европы, но только после серьезной структурной перестройки, модернизации и реконструкции.

КАРТА 4.6: **ГОРОДА БОЛГАРИИ И РУМЫНИИ НА ТРАССАХ ТРАНСЪЕВРОПЕЙСКИХ ТРАНСПОРТНЫХ КОРИДОРОВ**



Источник: Национальный центр регионального развития Болгарии, 2010

Важнейшее значение для этих городов имеют трансъевропейские и другие крупные транспортные коридоры. Транспортные коридоры IV, V, VII, VIII, IX и X вместе с другими магистралями составляют основу логистического обеспечения экономического развития тех стран, по территории которых они проходят. Вдоль транспортных коридоров концентрируется экономическая деятельность и население, при этом города являются узловыми центрами повышенной концентрации.

Такая ситуация, с одной стороны, способствует развитию национальной экономики, с другой стороны, она подрывает возможности пропорционального развития внутри страны. Примеры такого рода существуют в Македонии и Сербии, где удачно расположенные вдоль транспортного коридора X города (**Нови-Сад**, **Белград**, **Крагуевац**, **Ниш**, **Лесковац** в Сербии, **Куманово**, **Скопье** и **Велес** в Македонии) «высасывают» население, экономическую активность и инвестиции из других районов страны. Проблему осложняет отсутствие соответствующей национальной и региональной политики в области экономического развития.

По территории Боснии и Герцеговины проходит транспортный коридор Vc (находится в процессе строительства), он соединяет **Добой**, **Зеницу**, **Сараево** и **Мостар** с **Плоче** в Хорватии. Потенциальные возможности транспортного коридора Vc трудно будет реализовать в полной мере, создавая вдоль трассы лишь логистические центры, – необходимы существенные дополнительные инвестиции в экономическое развитие.

По территории Хорватии проходят три транспортных коридора (X, Vb и VII), не считая нескольких шоссейных дорог меньшего значения. Кроме того, в Хорватии есть морские порты на побережье Адриатического моря, они способствуют расширению географии экономических возможностей и активности населения и создают основу полицентрической организации территории и пропорционального распределения городов.

Транспортный коридор VIII свяжет в будущем крупные города Албании и Косово. Завершилось строительство шоссейной дороги **Дуррес-Кукес**, сегодня это шоссе связывает города Албании и **Приштину** в Косово. Коридор VIII дал

КАРТА 4.7: **ОСНОВНЫЕ УРБАНИЗИРОВАННЫЕ ТЕРРИТОРИИ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ЮГО-ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЕ (СЦЕНАРИЙ РАЗВИТИЯ ТЕНДЕНЦИЙ 2020)**

Источник: Project PlaNet CenSE, 2006

возможность Дурресу, второму по величине городу Албании, развивать международный морской порт, и открывает перспективные возможности для второго крупнейшего порта Албании **Влёры**.

Черногория, единственное в субрегионе государство без трансъевропейского транспортного коридора, создает полицентрическую национальную транспортную систему. При этом городам в северной части Черногории недостает функциональной специализации и экономической активности, что лишает их благоприятных перспектив на будущее. Неблагоприятный рельеф местности осложняет создание двух важных транспортных коридоров на территории страны от порта **Бар** до Адриатическо-ионического шоссе и **Белграда** в Сербии. Без этих двух магистралей, а также без хорошей железнодорожной сети городу **Бар** сложно обеспечить себе позицию межрегионального центра в масштабах Европы, и он может служить лишь для осуществления морских перевозок в город **Бари** в Италии.

В Болгарии и Румынии достаточно хорошо развита сеть крупных и второстепенных городов, хотя столицы этих стран, **София** и **Бухарест**, с точки зрения географии расположены в весьма отдаленных точках своих стран. Столица Болгарии София и крупные города **Бургас**, **Варна**, **Плевен**, **Пловдив**, **Русе** и **Стара-Загора** – областные центры, расположенные вдоль транспортных коридоров IV, VII, IX и X, – имеют четко сформулированную региональную политику и обладают потенциалом развития трансграничной экономической деятельности. На двух национальных осях развития – **София-Плевен-Шумен-Варна** и **Бургас-Сливен-Ямбол-Пловдив-Пазарджик** – создается так называемое «кольцо урбанизации», где будет сосредоточено свыше 70 % населения и экономического потенциала страны.

Румыния надеется, что сможет повысить конкурентные позиции в Европе таких метрополитенских ареалов, как **Брашов**, **Клуж**, **Констанца**, **Крайова**, **Орадя** и **Яссы**, а также планируемых метрополитенских ареалов **Бакэу**, **Бухареста**, **Галаца-Брэила**, **Плоешти** и **Тимишоары**. Города вблизи панъевропейских коридоров находятся главным образом в южной части Румынии, при этом 74 из них расположены рядом с международной железнодорожной магистралью и 20 – вблизи транспортного коридора, проложенного вдоль Дуная (V7). Такое месторасположение дает существенные преимущества для экономического развития в будущем.

В настоящее время во всем субрегионе происходит модернизация авиационного сообщения за счет улучшения воздушных связей и увеличения числа стыковочных рейсов в европейской сети. Но серьезной проблемой в области транспорта остается слабо развитая и устаревшая сеть железных дорог, что в особенности тормозит развитие экономики крупных городов. Модернизация сети железных дорог должна стать одним из приоритетных направлений, особенно в странах, не входящих в состав ЕС.

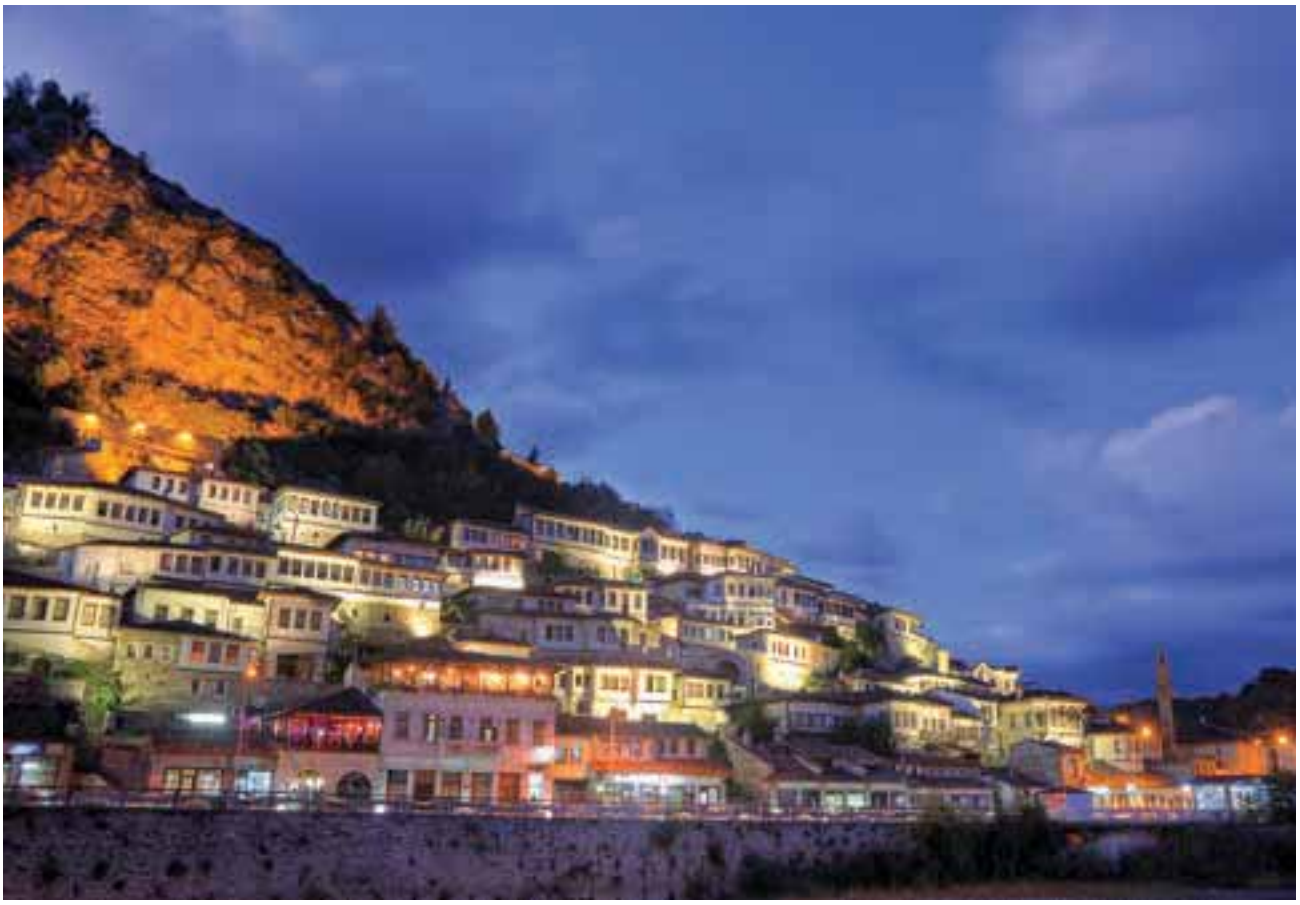
Изменения в городской экономике

Переходный период продолжается в субрегионе уже более 20 лет. Некоторые страны, как например, Болгария и Румыния, добились определенных успехов после вступления в ЕС. Македония, Хорватия и Черногория являются сегодня кандидатами на вступление в ЕС. Албания и Сербия приближаются к получению статуса кандидатов на вступление. Босния и Герцеговина отстает, и нерешенным остается вопрос о статусе Косово. Неодинаковый политический статус этих стран, разумеется, отражается на национальной и городской экономике, потенциальных возможностях и перспективах на будущее.

В переходный период стояли три основные задачи: реформа национальной макроэкономической политики, проведение приватизации и осуществление структурных преобразований в экономике. Решение всех трех задач серьезно влияет на развитие городов и, в частности, на развитие экономики. Материальная структура и качество жизни в любом городе являются прямым отражением уровня городского управления и городской экономики. В субрегионе результаты городского управления находят четкое выражение, например, в различающихся показателях уровня и качества городской жизни. Если в Румынии (и в определенной степени в Хорватии) достигнуты значительные результаты, то далеко не так хорошо обстоят дела в Болгарии. Частично достигнуты позитивные результаты в Македонии, Сербии и Черногории, но главным образом в наиболее крупных городах. Албания, Босния и Герцеговина и Косово намного отстают в этом отношении.

В Албании и Сербии, начиная с 1990 года, проведена глубокая структурная перестройка экономики. В экономике Албании, основу которой составляло сельское хозяйство, произошел сдвиг в сторону более производительных видов деятельности, например, сферы услуг и строительства. С начала 1990-х годов ведущие позиции в объеме ВВП занимают торговля и система обслуживания.

В настоящее время предприятия оптовой и розничной торговли составляют более половины зарегистрированных компаний, которые расположены, как правило, в столице Тиране и нескольких больших и средних городах, таких, как **Берат**, **Гирокастра**, **Дуррес**, **Шкодер** и **Эльбасан**. Благодаря новым инвестициям высокими темпами развивается туризм, в основном на побережье Адриатического моря, на подъеме



Берат, Албания, известен как «город тысячи окон» – популярный туристический центр. В 2008 году старый город (район Мангалем) включен в список объектов мирового наследия ЮНЕСКО.
© Мартин Леман/Шаттерсток

находится строительная отрасль в Тиране. Ожидается, что примеру быстрого развития **Тираны** последуют **Влёра**, Гирокастра, Дуррес и Эльбасан благодаря стратегическим преимуществам расположения этих городов. Вместе с тем, в 2004 году сельскохозяйственное производство по-прежнему составляло 24 % ВВП, и в нем было занято 58 % трудящегося населения. Многие средние и малые города Албании ведут борьбу за лучшее будущее.

В Сербии после 2000 года приватизация и структурные реформы дали как позитивные, так и негативные результаты. Что касается позитивных итогов, то произошло незначительное сокращение доли приватизированных компаний (с 2,2 % в 2002 году до 2,1 % в 2009 году) в общем объеме долговых обязательств, общих потерь и суммарных убытков, и сократились убытки ВВП. В основном такие частные компании расположены в метрополитенских ареалах **Белграда** и **Нови-Сада**. К числу негативных результатов относится сокращение занятости, многочисленные случаи неудачной приватизации (свыше 40 %) и незначительное количество предприятий, где произошла реальная структурная перестройка и модернизация. Кроме того, структурные реформы и приватизация не затронули существенным образом трудоемкую структуру сербской перерабатывающей промышленности.

Между регионами увеличиваются диспропорции по мере того, как происходит концентрация экономической деятельности в развитых районах Сербии и вокруг крупных городов, расположенных вблизи основных транспортных коридоров, при этом концентрация достигла наибольшей степени на участке трассы между **Белградом** и **Нови-Садом**. Как показано в Таблице 4.4, доминирующие позиции в экономике Сербии занимает Белград, где сосредоточено 40,6 % всех предприятий страны, 38,5 % занятого населения, 57,8 % основных фондов и 54 % прибыли.

Македония, Хорватия и Черногория, являющиеся кандидатами на вступление в ЕС, благодаря более эффективной экономике и проведенным структурным преобразованиям были не слишком сильно затронуты последствиями экономического спада 1990-х годов. Несмотря на некоторые поступления ПИИ (в основном, в компании обрабатывающей промышленности), этих средств было недостаточно, чтобы стабилизировать национальную и городскую экономику на высоком уровне развития. Хорватия впоследствии в качестве цели развития выбрала сферу предоставления услуг, пользующихся спросом на международном рынке, например, разработка программного обеспечения. Черногория делает упор на инвестирование в развитие туризма, главным образом на побережье Адриатического моря, тогда как Македония сосредоточила усилия на развитии сферы обслуживания и туризма, а также на предоставлении финансовых и информационных услуг.

Несмотря на проведенную приватизацию или, может быть, по причине ее проведения, увеличилась безработица в промышленности, и во всех трех странах началась миграция населения в большие города. Этот процесс привел к сверхконцентрации населения в столице Македонии Скопье, численность населения которого в 2011 году составляла 24,2 % общего населения страны. Помимо этого, Скопье занимает непропорционально большую долю во всех видах экономической деятельности (сфера услуг, промышленность и строительство). В средних городах, таких как **Велес**, **Гостивар**, **Кавадарчи**, **Кичево**, **Кочани**, **Куманово** и **Прилеп**, недостает

ТАБЛИЦА 4.4: **ПОКАЗАТЕЛИ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ ГОРОДОВ СЕРБИИ, 2007 ГОД**

	Процент предприятий	Процент работников	Основные фонды (в процентах)	Капитал (в процентах)	Доход (в процентах)	Прибыль (в процентах)	Потери (в процентах)
Республика Сербия	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Белград	40,6	38,5	57,8	55,8	47,8	54,0	42,0
Суботица	3,2	2,2	1,2	1,0	1,8	1,8	1,5
Зренянин	1,2	1,4	0,6	0,7	1,1	0,7	1,1
Панчево	1,7	1,5	1,3	1,4	1,9	1,6	1,7
Сомбор	0,9	1,0	0,5	0,5	0,7	0,5	0,5
Нови-Сад	8,4	7,7	9,3	10,2	13,7	10,9	8,5
Сремска-Митровица	0,7	0,7	0,3	0,3	0,4	0,4	1,2
Лозница	0,8	0,7	0,3	0,2	0,4	0,5	0,4
Шабац	1,3	1,2	0,6	0,6	1,2	1,2	0,6
Валево	1,3	1,2	0,6	0,7	0,7	0,6	1,0
Смедерево	0,9	1,2	0,8	0,8	1,8	1,2	0,5
Пожаревац	0,7	1,0	1,2	1,3	0,6	0,2	4,9
Крагуевац	1,5	2,7	1,8	1,3	1,6	1,2	3,4
Ягодина	0,8	0,9	0,5	0,3	0,5	0,4	0,5
Заечар	0,4	0,5	0,2	0,3	0,2	0,1	0,2
Ужице	0,9	1,1	0,6	0,6	0,8	0,7	0,2
Чачак	1,7	1,4	0,6	0,6	1,1	1,0	1,2
Кралево	1,3	1,5	1,2	1,4	1,2	0,8	3,8
Нови-Пазар	1,0	0,6	0,2	0,2	0,3	0,3	0,1
Крушевац	1,1	1,6	0,6	0,8	0,9	0,9	0,7
Ниш	3,2	3,4	1,8	1,8	2,4	2,4	3,6
Лесковац	1,1	1,1	0,4	0,4	0,5	0,3	0,6
Вране	1,0	1,5	0,6	0,6	0,7	0,4	0,6

Источник: Региональное развитие, План территории Сербии, 2010

инвестиций, эти города ведут поиск новых реалистичных направлений развития экономической деятельности. Кроме того, отсутствие соответствующей политики в области сельского хозяйства служит причиной отставания сельских районов и малых городов, вследствие чего оттуда уезжает квалифицированное население.

В Черногории разные города занимают различное место в перестройке структуры экономики. Быстрыми темпами растет столица **Подгорица**, определенными потенциальными возможностями располагает морской порт **Бар**. Города **Будва**, **Котор**, **Тиват**, **Улцинь** и **Херцег-Нови** являются основными туристическими центрами и поэтому выполняют конкретную роль в развитии экономики туризма. Менее заметную роль в развитии туризма играют горные города **Жабляк**, **Колашин**, **Мойковац** и **Савник**, а экономические перспективы таких административных центров, как **Беран**, **Биело-Поле**, **Никшич** и **Плевля**, а также малых городов, остаются неопределенными.

Хорватия, страна с наиболее развитой экономикой и кандидат на вступление в ЕС, имеет относительно диверсифицированную обрабатывающую промышленность, дающую примерно пятую часть объема ВВП и почти 70 % общего объема экспорта. Растут доходы в сфере туризма, и эта отрасль становится все более важным направлением экономической деятельности, приносящей добавочную стоимость. Однако серьезной проблемой в Хорватии остается безработица, в 2011 году наиболее высокий уровень безработицы был зафиксирован в столице страны **Загребе** (13,6 %), в округах **Сплит** (12,8 %) и **Осиек** (10,9 %). Вместе с тем, города Хорватии, благодаря расположению на трассах между бассейном Дуная и портами Адриатического моря, обладают значительными географическими преимуществами, и диверсифицированная экономика этих городов имеет прямой выход на рынки центральной части Европы и Средиземноморья. Сегодня во всех сельскохозяйственных и сельских районах происходит отток населения, что обостряет положение в сельском хозяйстве Хорватии, которое пока еще занимает доминирующие позиции в экономике страны.

Ответ на вопрос, как восстановить сельскую экономику, следует искать в развитии и обеспечении доступности услуг, а также в расширении транспортной инфраструктуры. Важное значение для развития экономики городов имеет четкое определение и расширение роли средних и малых городов, в особенности в развитии отношений этих городов с сельским окружением во внутренних районах страны.

После вступления Болгарии и Румынии в ЕС в эти страны начали поступать крупные потоки инвестиций, в основном они направлялись в **Софию** и **Бухарест**. Однако доля Софии в общем объеме ПИИ постоянно уменьшалась и сократилась с 80,4 % в 1992 году до 66,3 % в 2000 году и 61,4 % в 2009 году в пользу других крупных городов (**Бургас**, **Варна**, **Плевен**, **Пловдив** и **Стара-Загора**). Эти города привлекли 18,7 % инвестиций в 1992 году, 25 % в 2000 году и 21 % – в 2009 году. В городах Румынии происходило несколько более равномерное распределение ПИИ, при этом 50 % таких средств направлялись в регион **Бухарест-Илфов**.

В Болгарии и Румынии за последние 20 лет увеличилась доля сектора обслуживания в общем объеме ВВП и произошло сокращение доли промышленности и сельского хозяйства.

ТЕКСТОВЫЙ БЛОК 4.2: **ГОРОДСКАЯ ЭКОНОМИКА – БОСНИЯ И ГЕРЦЕГОВИНА**

▲
Сараево, Босния и Герцеговина. **© Орхан Кэм/Шаттерсток**

Босния и Герцеговина, в состав которой входят два государственных образования – Федерация Боснии и Герцеговины и Сербская Республика – служит примером того, как в странах южного субрегиона в результате переходного периода и конфликта произошел развал городской экономики. Процесс начался поздно, проходил медленно, и, по большому счету, пока что еще не завершился. Прямые иностранные инвестиции (ПИИ) поступают нерегулярно, учитывая политическую нестабильность и отсутствие уверенности и последовательности в проведении макроэкономической политики и комплекса мер по структурной перестройке экономики. В 2000-2010 годах общий поток ПИИ в Боснию и Герцеговину составил примерно 3,5 миллиона евро, эти средства были направлены в основном на развитие четырех наиболее крупных городов с более или менее неплохими перспективами: Баня-Луки, Сараево, Мостара и Зеницы[4]. Если в 1990 году ведущей отраслью национальной экономики была перерабатывающая промышленность, в которой насчитывалось свыше одного миллиона человек (42,3 % всего населения), то в 2010 году в сфере промышленной деятельности было занято всего 696 000 человек (31,4 % населения). При этом увеличилось число работников в сфере торговли и услуг с 16,5 % в 1990 году до 30,3 % в 2010 году и в системе административного управления с 20,4 % в 1990 году до 35,2 % в 2010 году.

В городе Сараево уровень безработицы в промышленном производстве достиг 21,4 %; в сфере торговли и обслуживания – 31,6 %; в системе управления – 45,9 % (при 20,3 % в 1990 году). Однако Сараево является лишь одним из очень небольшого числа больших и средних городов Боснии и Герцеговины, способным преодолеть проблему краха отрасли, традиционно составлявшей опору экономики в этих городах. Многие большие и средние города, скорее всего, столкнутся с проблемой дальнейшего развала экономики; кроме того, упадок экономики грозит также большинству малых городов в сельских районах. Надо ожидать, что разрыв в экономике между Сараево и другими городами (кроме Баня-Луки, Биелины, Брчко, Добоя, Киселяка и Требинье) значительно увеличится.

Тикам образом, Босния и Герцеговина, вероятно, снова столкнется с проблемой миграции населения как из сельских районов, так и из малых городов с разрушенной экономикой в большие города с развивающейся экономикой со всеми вытекающими отсюда последствиями сокращения численности населения в сельской местности и городах депрессивных районов.

Источник: Федеральное бюро статистики, Статистический ежегодник Федерации Боснии и Герцеговины 2010, Сараево, 2010

ТЕКСТОВЫЙ БЛОК 4.3: **ГОРОДСКАЯ ЭКОНОМИКА – КОСОВО**

Приштина, Косово. **© Арилд Ваген**. Лицензия корпорации «Криэйтив Коммонс». Версия 3.0. Непортированная лицензия.

Несколько иные условия сложились в Косово, где в 1990-е годы полностью рухнула экономика в результате вспыхнувшего конфликта, разрушения инфраструктуры, развала производственных мощностей и полного отсутствия инвестиций вплоть до 2000 года. Однако, несмотря на крайне неустойчивую политическую ситуацию, Косово может постепенно улучшить состояние экономики, используя в будущем неплохие возможности нескольких городов.

Столица **Приштина** служит притягательным центром инвестиций, в числе которых ее доля составляет 60 % благодаря хорошо развитой инфраструктуре, людским ресурсам и продвинутым рынкам. В настоящее время начинает восстанавливаться экономика и в других больших и средних городах, куда поступают остальные инвестиции: **Гнилане** (23 %), **Пече** (7 %), **Призрене** (5 %) и (**Косовской**) **Митровице** (5 %). Разумеется, ПИИ почти полностью направляются в места с лучшим состоянием инфраструктуры, близко проходящими транспортными коридорами, высокой концентрацией населения и наличием рынков.

В **Приштине** и (**Косовской**) **Митровице** ведущие позиции занимает сектор обслуживания, в **Гнилане**, **Пече** и **Призрене** преобладает торговля и мелкотоварное производство. В остальных городах (благодаря значительной официальной помощи и субсидиям) экономика, как и прежде, ориентирована на развитие сельского хозяйства, пищевой промышленности и виноделия. Вместе с тем, такие города, как **Джяковица** и (**Косовска**) **Митровица**, несмотря на имеющиеся людские ресурсы, столкнутся с трудностями при восстановлении экономики в связи с неопределенным статусом северной части Косово и положением (Косовской) Митровицы и трех других находящихся там муниципальных образований. Большинству малых и средних городов предстоит побороться, чтобы не отстать от городов с развитой экономикой. Исключение составляют **Липлян**, **Суха-Река** и **Фуше-Косова** с учетом близости основных транспортных коридоров и аэропорта.

Источник: , Paper available from: http://lexetscientia.univnt.ro/download/203_lesij_es_XV_2_2008_art_4.pdf

В **Софии** и **Бухаресте** доля населения, занятого в сфере обслуживания, увеличилась с 45,2 и 36,7 % в 1992 году до 62,7 и 52,0 % в 2008, соответственно. Но в Румынии произошло резкое снижение занятости в сельском хозяйстве и промышленности: с 9,5 % в 1990 году до 2,3 % в 2008 году в первичном секторе и с 47,2 % в 1990 году до 31,1 % в 2008 году в промышленности. В секторе обслуживания произошло повышение уровня занятости с 34,7 % в 1990 году до 57,6 % в 2008 году. В городах Румынии в период 1992-2002 годов (согласно данным переписи) количество рабочих, занятых в промышленности, сократилось с 62 до 40 %, за исключением крупных промышленных центров в **Бая-Маре** и **Сату-Маре**.

Крупные города Болгарии и Румынии благодаря новому политическому и экономическому статусу этих стран в целом смогли преодолеть проблемы переходного периода за счет приватизации или внедрения зарубежных технологий. Некоторые традиционные отрасли промышленности не смогли выжить, но при этом появилось новое современное производство, созданное на основе сектора предоставления услуг. Наибольшие надежды сегодня подают такие города Румынии, как **Браила**, **Бухарест** и **Галац**. Намного меньше в этом отношении обнадеживают города, расположенные вдоль Дуная – **Джурджу**, **Дробета-Турну-Северин** и **Калафат** – и на побережье Черного моря – от **Нэводари** до **Вама-Веке**.

В Болгарии к числу перспективных городов относятся **Бургас**, **Варна**, **Велико-Тырново**, **Сливен**, **София** и **Стара-Загора**, а также несколько малых городов категории НПТС-3[5]. В будущем в ряде средних и малых бывших промышленных городов, возможно, возникнут трудности. Похоже, что разрыв между Софией и другими городами Болгарии будет расти, столица и, возможно, Варна будут укреплять ведущие позиции, тогда как разрыв между **Бухарестом** и другими городами Румынии, возможно, будет сокращаться за счет новых инвестиций в развитие городов **Клуж-Напока**, **Тимишоара**, порта **Констанца** и промышленного города **Крайова**. Перспективы малых городов Румынии остаются не определенными и будут зависеть от таких факторов, как функциональная специализация, доступность и качество городского управления.

Этот вопрос касается и малых городов Болгарии. В обеих странах сокращаются функции малых городов, в особенности роль городов по отношению к их сельскому окружению. Малые города в сельской местности обладают возможностями развития сельского хозяйства и туризма, они требуют внимания и нуждаются в помощи с учетом их места расположения и развития. В Болгарии и Румынии важно глубже исследовать такие вопросы, как преимущество расположения городов рядом с транспортными коридорами, а также другие преимущества, обусловленные местонахождением и административными возможностями этих городов, в качестве факторов, способствующих их экономическому развитию.

Типология городов субрегиона

В силу того, что страны южного субрегиона занимают разные политические позиции, в некоторых из них принята классификация городов, предусмотренная в Докладе о состоянии городов Европы 2007[6] (Болгария, Косово, Румыния и Сербия). Другие страны (Албания, Босния и Герцеговина, Македония, Хорватия и Черногория) исходят из собственной классификации согласно национальным документам территориального планирования, которая соответствует в основном классификации городов по их функциональной роли согласно Европейской системе планирования и территориального контроля (ESPON).[7]

Очевидно, что несогласованность в классификации по меньшей мере не продуктивна, к тому же она осложняет

ТАБЛИЦА 4.5: **ПОКАЗАТЕЛИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БОЛЬШИХ ГОРОДОВ СУБРЕГИОНА**

	Город	Население (в тысячах)		Количество занятого населения (в тысячах)		Безработица (в процентах)		ВВП	
		1990	2010	1997	2009	1997	2010	1997	2009
Румыния	Бухарест	2 127	1 944	706	887	5,6	2,3	3 598[1]	117 289 [1]
	Галац-Браила	574	501	161	209	13,6	8,5	1 141[1]	17 786 [1]
	Брашов	364	277	139	99	8,1	7,1	877[1]	16 822 [1]
	Клуж-Напока	329	306	134	129	9,1	4,9	908[1]	19 989 [1]
	Констанца	355	301	138	122	6,1	5,7	1 193[1]	20 637 [1]
	Крайова	317	310	116	101	7,1	9,8	718[1]	13 574[1]
	Яссы	347	310	124	118	10,4	6,9	749[1]	15 071 [1]
	Плоешти	259	227	115	970	9,7	8,4	915[1]	1 982 [1]
	Тимишоара	351	311	127	140	4,0	3,7	1 037[1]	22 315 [1]
	Орадя	229	205	80	94	4,0	5,8	711[1]	13 751 [1]
Болгария	София	1 141	1 175	499	689	4,77	2,9	3 592 153[3]	27 180 058 [3]
	Пловдив	379	348	110	151	9,9	4,6	1 446 451[3]	5 143 451 [3]
	Варна	315	322	99	145	12,6	7,1	952 031[3]	4 468 117 [3]
	Бургас	205	194	75	88	9,8	5,5	1 138 944[3]	3 293 249 [3]
	Плевен	173	156	56	71	15,5	6,3	533 829[3]	1 731 425 [3]
	Стара-Загора	165	140	47	50	15,4	5,4	1 195 110[3]	3 197 770 [3]
Сербия	Белград	1 602[a]	1 639[b]	523	614	9,7	8,1	….	….
	Нови-Сад	266	306	111	143	13,4	12,5	….	….
	Ниш	248	256	88	73	22,2	18,9	….	….
	Крагуевац	180	181	62	41	12,2	19,1	….	….
	Лесковац	162	161	39	24	16,4	21,0	….	….
	Панчево	125	132	39	35	19,3	12,8	….	….
	Смедерево	116	117	28	25	13,8	10,0	….	….
	Суботица	151	152	49	43	12,8	10,4	….	….
Косово	Приштина	….	198	….	….	….	….	….	….
Хорватия	Загреб (округ)	778	793*	329	379	….	….	56 312[2]	106 620 [2]
	Риека (округ)	166	129*	72	64	….	….	11 929[2]	20 411 [2]
	Дубровник (округ)	52	43*	33	33	….	….	4 733[2]	9 705 [2]
	Сплит (округ)	201	178*	113	114	….	….	15 521[2]	29 314 [2]
	Осиек (округ)	130	108*	77	78	….	….	11 196[2]	20 545 [2]
Македония	Скопье	445[a]	457[b]	….	….	….	….	….	….
	Подгорица	152	187	….	65	….	….	….	….
	Никшич	75	73	….	19	….	….	….	….
	Херцег-Нови	28	31	….	12	….	….	….	….
	Бар	37	43	….	12	….	….	….	….
	Биело-Поле	55	47	….	1	….	….	….	….
Албания	Тирана (преф.)	354	800	….	….	….	….	….	….
	Дуррес (преф.)	….	310	….	….	….	….	….	….
Босния и Герцеговина	Сараево	….	353	….	….	….	….	….	….
	Баня-Лука	….	179	….	….	….	….	….	….

a 1991 г.
b 2002 г.
* Предварительные данные переписи населения 2011 года.

[1] - млн. румынских лей
[2] - млн. хорватских кун
[3] - тыс. болгарских левов

Источник: Национальные доклады стран субрегиона, 2010

сопоставление данных между различными городами субрегиона и другими городами Европы. Скорейший переход на четкие определения типов городов поможет согласованно осуществлять учет данных по субрегиону, проводить сопоставительный анализ между урбанизированными районами и осуществлять управление городским хозяйством, хотя бы ради того, чтобы упростить осуществление различных мер по улучшению состояния городов.

Заново воссозданные столицы

Согласно Докладу о состоянии городов Европы 2007, «заново воссозданными столицами» в субрегионе являются **Белград**, **Бухарест**, **Приштина**, **Сараево** и **София**, а также **Баня-Лука** (вторая столица Боснии и Герцеговины). Это наиболее крупные города соответствующих стран и территорий с точки зрения количества городского населения, экономической деятельности и поступления новых инвестиций в период 2000-2010 годов. Однако в связи существующими в разных странах различными законами, определяющими типы административных единиц, по-разному определяются территориальные и административные масштабы городских структур. Так, если Бухарест или София представляют собой единые поселения с несколькими городами-спутниками, то Белград в прагматических целях определяет свой статус как собственно город Белград, семь средних и малых городских поселений и 134 деревни.

Классификация метрополитенских ареалов столичных городов производится в зависимости от масштабов их городских функций и их связей с соседними большими городами (в состав заново воссозданных столиц входят несколько муниципальных образований). Классификация по критериям ESPON учитывает численность населения, городские основные фонды, человеческий капитал и другие критерии. Таким образом, **Белград**, **Бухарест**, **Загреб** и **София** относятся к категории городов МЕГА-4; **Сараево** и **Приштина** являются функциональными урбанизированными территориями (зонами) международного значения, а **Баня-Лука** – функциональной урбанизированной территорией национального значения.

КАРТА 4.8: ТИПОЛОГИЯ ГОРОДОВ (КЛАССИФИКАЦИЯ ГОРОДОВ ЕВРОПЫ 2007 ГОДА)

Условные обозначения:

- Основные столицы
- Международные центры (свыше 200 000)
- Региональные центры
- Специализированные центры
- Страны, не входящие в КАДСЕС
- Южный субрегион
- Государственная граница

Источник: MJS/UN-Habitat

Другие столичные города

Классификация таких столиц, как **Подгорица**, **Скопье** и **Тирана**, основана на планировочных и административных критериях, их статус и роль установлены конституцией каждого из соответствующих государств. Территория и структура определяются национальным законодательством. В соответствии с функциональной классификацией ESPON, эти столичные города являются функциональными урбанизированными территориями международного значения. При этом Тирана, где неофициально проживает миллион жителей, с учетом высоких темпов городского развития может стать в ближайшем будущем городом категории МЕГА-4.

Полюса преобразования

Согласно классификации ЕС, города с развитой в прошлом промышленностью, находящиеся в настоящее время на этапе преобразований и развития, делятся на «специализированные центры», «региональные центры», «деиндустриализированные города», «узловые города» и т.д.

Румыния классифицирует города **Арад**, **Джурджу**, **Клуж-Напока**, **Орадя**, **Тыргу-Муреш**, **Тимишоара** и **Сибиу** как специализированные центры и города **Алба-Юлия**, **Бакэу**, **Браила**, **Кэлэраши**, **Крайова** и **Пьятра-Нямц** как региональные центры.

Болгария классифицирует **Пловдив** как специализированный городской центр (национальный сервисный узел), **Плевен** как центр преобразований, **Бургас** и Плевен как города-ворота и **Варну** как туристический центр. Среди региональных центров Болгария классифицирует город **Видин** как деиндустриализированный город.

В Сербии три национальных сервисных узла: **Крагуевац**, **Ниш** и **Нови-Сад**. Ниш и Нови-Сад считаются функциональными урбанизированными территориями международного значения и Крагуевац – национального значения. Существует также шесть региональных центров обслуживания, выполняющих важные функции административного управления регионами. В число региональных торговых центров входят **Лозница**, **Сомбор**, **Сремска-Митровица** и **Суботица**, эти города предоставляют широкие услуги населению, предприятиям и торговым компаниям. В число деиндустриализированных городов входят **Валево**, **Вране**, **Зренянин**, **Крушевац**, **Панчево**, **Пожаревац** и **Смедерево**; а единственным центром преобразований в Сербии является **Ягодина**.

В Косово в число центров преобразований с развитой в прошлом промышленностью входят города **Печ**, **Призрен** и **Феризай/Урошевац**; деиндустриализированные города – это **Джаковица/Дьяковица** и **(Косовска) Митровица**. Призрен – региональный торговый центр.

В Боснии и Герцеговине, объединяющей два государственных образования, существуют два вида классификации. Для целей настоящего доклада их можно объединить и представить следующим образом: **Сараево** и **Баня-Лука**, соответственно, – первая и вторая столица, города второго порядка **Мостар** и **Тузла** – центры преобразований, **Зеница** – деиндустриализированный город, **Бихач** и **Источно** – региональные центры обслуживания.

Указанные выше страны, не входящие в ЕС, имеют и другую классификацию, которая строится на основе статистических данных и документов территориального планирования.

В Албании классификация городов основана на нескольких критериях: морфология, функции, структура, динамика городского развития и организационный потенциал. **Тирана** и **Дуррес** могут стать единым метрополитенским ареалом, **Берат**,

Влёра, **Корча**, **Фиери** и **Эльбасан** – административные центры префектур с функциями центрального управления, **Шкодер** – город с недостаточно развитой сферой обслуживания.

Хорватия придерживается классификации ESPON, руководствуясь информацией о городах на основе базы данных городского аудита: **Загреб** – столица; **Осиек**, **Риека**, **Славонски-Брод** и **Сплит** – города второго порядка; а на уровне округов есть 15 больших и малых городов категории НПТС-3.

В Македонии города классифицируются по национальным критериям. В число центров макрорегионов с населением более 45 000 жителей входят Битола, Тетово и Штип. Центры мезорегионов – это **Велес**, **Гостивар**, **Кавадарци**, **Кичево**, **Кочани**, **Куманово**, **Охрид**, **Прилеп** и **Струмица** с населением более 30 000 человек. Кроме того, существует также 21 центр микрорегионов с населением менее 30 000 жителей.

В Черногории не существует официальной классификации городских центров, однако на Схеме развития территории Черногории классификация показана. Помимо столицы **Подгорицы**, национальным центром особого значения является **Цетинье**, в число центров регионального значения входят города **Бар-Улцинь**, **Бело-Поле-Беране**, **Будва**, **Никшич**, **Плевля** и **Херцег-Нови-Котор-Тиват**; имеется также девять центров муниципального значения.

Из сказанного выше следует, что при классификации и типологизации городов в южном субрегионе применяется целый ряд методов, критериев, определений и величин. Введение единообразия в систему классификации городов является важным шагом в направлении более глубокого понимания особенностей и потенциальных возможностей разрозненных элементов городских структур и сетей в субрегионе.

Без единой типологии городов и урбанизированных районов усилия на национальном и субрегиональном уровне по интеграции существующих и развивающихся городских сетей и постепенному созданию новых важных в экономическом отношении узловых центров могут оказаться такими же разрозненными, как и базовая классификация. Активное продвижение по пути социального и экономического прогресса в субрегионе можно обеспечить только благодаря последовательным совместным усилиям стран региона при условии использования в полном объеме возможностей городских сетей на основе достоверной и сопоставимой информации. Понять сущность городских сетей и их узловых центров можно лишь при условии, что их характеристики могут быть сопоставлены и оценены. Эти важные процедуры излишне осложняются в связи с нынешним разнообразием определений компонентов городских сетей.

Человеческий капитал, культура и инновации

Развитая и диверсифицированная научная деятельность в южном субрегионе претерпела за два последние десятилетия структурные и финансовые реформы. Доля НИОКР в странах этой части Европы по сравнению с передовыми странами ЕС находится на низком уровне или нестабильна. В 2008 году в Румынии и Хорватии объем НИОКР в ВВП составлял не более 0,8 %, в Сербии – не более 0,5 %. В других странах объем капиталовложений в НИОКР минимален, или же данные не приводятся, как например, по Боснии и Герцеговине, Косово, Македонии и Черногории

Инвестиции в НИОКР сосредоточены, как правило, в столице и нескольких городах второго порядка, в другие города и регионы направляется незначительная часть средств. Болгария, тем не менее, служит примером перераспределения средств на развитие науки и техники (10 %) из ее юго-западного региона вокруг Софии в менее развитые южные, центральные и северо-западные районы страны. Однако в 2009 году 70 % всех инвестиций в НИОКР были сосредоточены в **Софии**, 6 % в **Варне** и 5 % – в **Пловдиве**.

Распределение бюджетных средств на цели развития науки осуществляется главным образом с учетом потребностей бизнеса, государства и в меньшей степени – промышленности. Во все странах субрегиона достаточно хорошо развита система высшего образования, например **Загребский** университет входит в Шанхайский список 500 лучших высших учебных заведений мира.

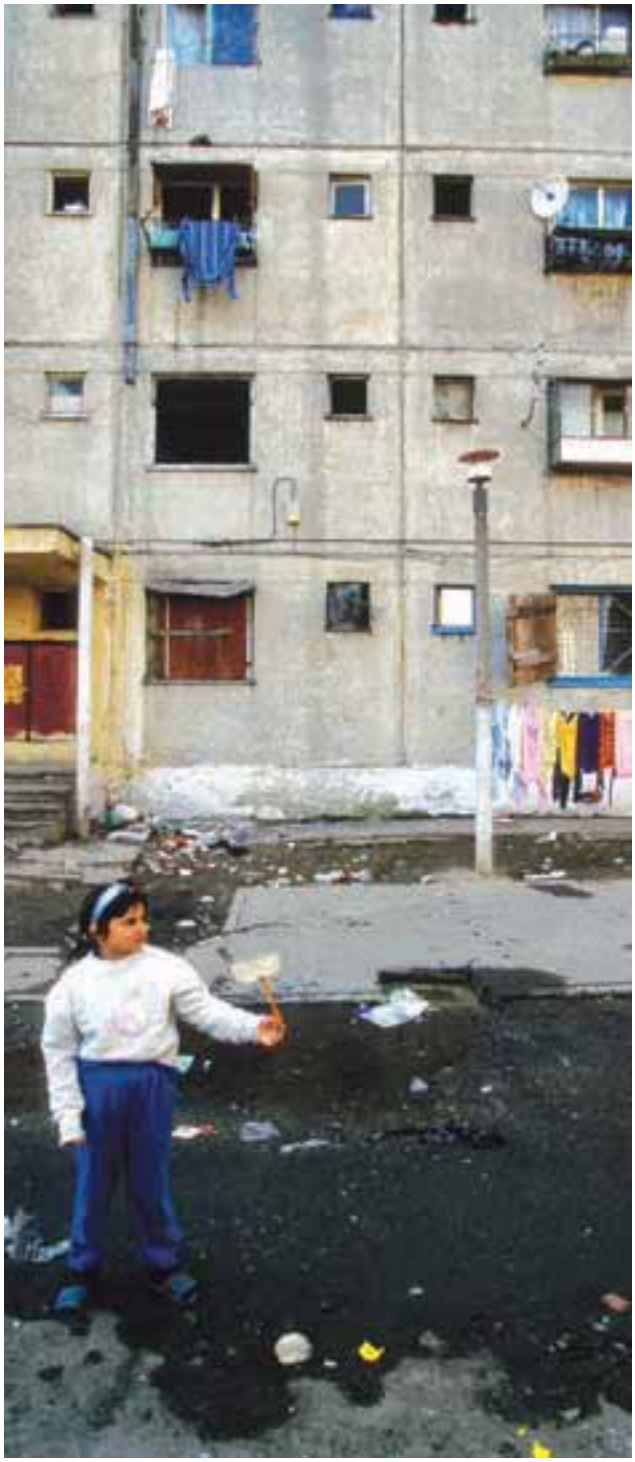
Университеты являются в основном государственными учебными заведениями. Крупнейшие из них находятся в столицах стран субрегиона – **Белграде**, **Бухаресте**, **Загребе**, **Подгорице**, **Приштине**, **Скопье**, **Софии** и **Тиране**. Вместе с тем, во многих больших и даже в некоторых малых городах также существуют высшие учебные заведения или отделения центральных университетов. Во всех странах растет число желающих получить высшее образование, преобладает интерес к общественным наукам и снижается интерес к техническим наукам, что свидетельствует об отставании в научно-технических областях. Научные исследования в основном осуществляются в университетах, наряду с этим в Болгарии, Румынии, Сербии и Хорватии появляются новые научные институты, ориентирующиеся на высокие технологии.

В странах, где традиционно сильные позиции занимает культура, например, в Болгарии, Румынии, Сербии и Хорватии, происходит процесс укрепления культуры за счет оживления работы культурных учреждений, несмотря на то, что в переходный период многие такие учреждения исчезли. В то время, как в одних местах возникают новые формы культуры под влиянием основных тенденций мировой культуры и различных альтернативных течений, в других местах возвращаются к национальной и этнической самобытности. В **Белграде**, **Будве**, **Бухаресте**, **Дубровнике**, **Загребе**, **Охриде**, **Сараево** и **Софии** проводятся культурные мероприятия в области кино, музыки, театра, литературы и изобразительных искусств, в отдельных случаях такие события приобретают международное значение. В крупных городах субрегиона проходят фестивали и менее масштабные культурные мероприятия, события культурной жизни в средних и малых городах отличаются региональным и местным колоритом. При этом остаются нерешенными проблемы разрушения культурного наследия в странах, не входящих в ЕС. Эти вопросы остаются на будущее, когда укрепится сотрудничество с европейскими и всемирными организациями, совершенно необходимое с точки зрения соблюдения критериев ценности и организации управления объектами наследия.

ДИАГРАММА 4. 3: **РАСХОДЫ И ДОЛЯ НИОКР В ВВП, БОЛГАРИЯ**

Источник: Innovation.bg, 2011

4.3
СОЦИАЛЬНЫЕ И ЖИЛИЩНЫЕ ВОПРОСЫ



Обветшалое муниципальное жилое здание в Бухаресте, Румыния.
©Крис Шатлбергер/Панош Пикчерс

Основные проблемы в жилищном секторе

Хотя переходный период в странах южного субрегиона начался одновременно, его проявления в жилищном секторе отразили различия в отношении накопленного опыта, условий переходного этапа и демографических тенденций. До наступления переходного периода во всех странах субрегиона жилищный фонд находился в собственности государства, кроме Болгарии, где, начиная с 1950-х годов, существовала частная собственность на жилье, охватывавшая около 90 % жилого фонда. Поэтому в Болгарии данный аспект переходного этапа не требовал существенной структурной перестройки, объем частной собственности в сфере жилья увеличился в последние 20 лет лишь на 3 %.

В большинстве стран субрегиона приватизация проводилась путем принятия новых законов, содержавших новые определения прав собственности. Разница между странами заключалась в форме законов и сроках их применения. В Румынии структура собственности изменилась коренным образом, начиная с 1990 года, когда в соответствии с законом, проживавшие на момент приватизации в квартирах жильцы стали собственниками жилья. В настоящее время жилые дома находятся в коллективной собственности тех жильцов, которые в них проживали до приватизации.

В Албании возникли серьезные проблемы юридического и практического характера в 1991 году, когда начался процесс передачи госсобственности в частные руки. Кроме закона о приватизации государственного жилищного фонда 1992-1993 годов, были приняты законы о регистрации земель и возврате прежним владельцам собственности, национализированной или конфискованной после 1945 года. В отличие от приватизации государственного жилья решение вопросов в двух последних сферах продвигается медленно и служит источником споров и судебных разбирательств.

В Сербии приватизация жилищного фонда проводилась на основе Закона о жилье 1990 года. Однако в нем недостаточно четко излагались критерии покупки жилья, и взамен был принят Закона о жилье 1992 года, который действует до сих пор. Приватизация затронула в основном жильцов городских квартир и городской жилищный фонд.

До переходного периода государственная собственность на жилье существовала и в других странах бывшей Югославии. Процесс передачи собственности в последнее десятилетие XX века прошел организованно, при этом проживавшие на момент приватизации в квартирах жильцы имели возможность приобрести эти квартиры по низкой стоимости, поскольку оплата жилья в период трудовой деятельности признавалась как капиталовложение в жилье. Сегодня в государственной собственности остается лишь незначительный процент жилого фонда (не более 2 %, кроме Хорватии, где его доля несколько выше).

В Боснии и Герцеговине в результате войны и конфликта в последние 15 лет было построено незначительное количество квартир в секторе социального жилья для семей погибших на войне и инвалидов войны, а также для беженцев, проживающих в специальных общежитиях. Нанесенный войной ущерб способствовал ухудшению ситуации в жилищной сфере Хорватии, где в 1991-1994 годах было

разрушено 135 000 жилых единиц, что ухудшило жилищные условия, в частности, значительного числа перемещенных лиц и беженцев. В Косово за последнее десятилетие было построено незначительное количество квартир для семей, вернувшихся после войны в места постоянного проживания. В результате проведенной приватизации пока еще не удалось решить проблемы несправедливого распределения государственного жилья и продажи национализированного и конфискованного имущества.

Социальное неравенство, социальная изоляция и дискриминация в отношении места жительства

В южном субрегионе жители сельских районов, как правило, беднее жителей городов. В Черногории, например, в 2008 году доля малоимущего населения в городах составляла 2,4 %, а в сельской местности – 8,9 %. Аналогично, уровень бедности в болгарских деревнях (17 %) выше, чем в городах, особенно в столице, где этот показатель составляет лишь 4,3 %. В Боснии и Герцеговине абсолютный уровень бедности в 2010 году составлял в городах 10 % по сравнению с 21 % в сельской местности. Однако, как отмечается особенно в отношении Албании и Румынии, крайняя нищета, связанная с социальной изоляцией, характерна главным образом для городской среды. Во всех городах появляются районы, в которых крайняя бедность проявляется в более острых формах, чем в сельской местности.

Данные по Хорватии и Сербии свидетельствуют, что растет вероятность риска оказаться «на грани бедности». Относительные показатели уровня бедности увеличиваются в Хорватии, но в целом снижаются в Сербии, несмотря на повышение уровня бедности среди определенной части домохозяйств. Сравнение данных показывает, что в 2009 году показатели относительной бедности – «на грани бедности» – в Хорватии и Сербии находились примерно на уровне средних показателей 2008 года в странах ЕС27 (21,9 %), а именно 22 % в Сербии и 23 % в Хорватии, однако эти показатели были значительно выше в Болгарии (27 %) и Румынии (32,3 %).

В Албании по сравнению с 2005 годом уровень бедности снизился в 2008 году во всех районах, кроме горной местности (13,0 и 16,2 %, соответственно). Наибольшее сокращение уровня бедности произошло в центральной части страны, где малоимущее население в 2008 году составляло 10,7 %, по сравнению с 21,2 % в 2005 году. Существенное сокращение уровня бедности произошло и в прибрежных районах.

В Албании, несмотря на сокращение общей доли малоимущего населения, увеличился разрыв в показателях между районами. Из четырех районов страны наименьший уровень и городской, и сельской бедности – в районе **Тираны**. Бедность в сельских районах представляет собой более распространенное явление, чем в городах (2,6 против 1,9 % в 2008 году), тем не менее, снижение уровня бедности в сельской местности по всей стране происходило более высокими темпами, чем в городах, а именно – сокращение на 51 % от уровня 2005 года по сравнению с 17 % в городских районах.

В некоторых странах применяется широко распространенный в мире показатель неравенства в распределении доходов – коэффициент Джини. В Боснии и Герцеговине он составляет 0,33, в Хорватии 0,29 и в Косово 0,30. В регионе в число групп населения с высокой степенью риска социальной изоляции (и следовательно уязвимости) входят дети, находящиеся на государственном обеспечении, молодежь в возрасте свыше 18 лет, окончившая учебные заведения и находившаяся на государственном обеспечении, цыганское население, инвалиды, бывшие заключенные, этнические меньшинства, беженцы и внутренне перемещенные лица, группы населения с низким доходом, постоянные безработные, семьи с одним родителем и многодетные семьи. В Боснии и Герцеговине и Косово одним из барьеров на пути экономического развития является напряженность среди местного населения на почве межэтнических разногласий.

В Сербии социальная дискриминация в городских районах видна воочию, ее можно определить по социальному статусу местных жителей. Районы проживания населения с более высоким социально-экономическим статусом, как правило, отличаются качеством обустройства территории, коммунальным обслуживанием, зелеными насаждениями, плотностью застройки, архитектурным замыслом и т.п. – это престижные районы для состоятельного населения. Они резко контрастируют с кварталами, застроенными панельными зданиями, в которых живут малообеспеченные и малоимущие семьи и семьи, находящиеся в условиях социальной изоляции. Такое положение сложилось главным образом в крупных городах, где больше степень социального расслоения. Так как дискриминация, как правило, существует там, где есть социально уязвимые группы населения и этнические меньшинства, и с учетом того, что последние, как правило, поселяются группами (как в центре или на окраинах городов, так и в сельской местности), проблемы во многих случаях возникают вокруг какой-нибудь конкретной группы или в конкретной местности (что, например, происходит с цыганами). Хотя существуют и другие виды дискриминации, они не являются столь же значимыми.

Во многих городах Румынии бедность в городах обычно связана с какой-нибудь конкретной этнической группой. Наиболее обширны районы проживания социально уязвимых этнических групп населения в **Бухаресте**, самыми показательными в этом отношении являются кварталы Рахова и Ферентари. В отдельных районах городов **Бырлад**, **Галац**, **Клуж**, **Плоешти**, **Хунедоары**, **Яссы** и в других крупных городах Румынии также существуют социальные и этнические проблемы, особенно в промышленных моногородах с высоким уровнем бедности. Социально уязвимые этнические группы населения стали обычным явлением в городских кварталах, где проживает малоимущее население, и в последние годы их все больше и больше можно встретить в центральных районах городов.

Города Албании, несмотря на бедность, по меркам Европы отличаются достаточно высоким уровнем безопасности. Благодаря оживленной деятельности на улицах городов и четкой работе структур охраны общественного порядка случаи уличного насилия происходят редко. Даже в столице **Тиране**, самом крупном и плотно населенном городе, днем и ночью царит спокойствие. Однако все больше характерными чертами городской жизни становятся случаи жестокого насилия (главным образом, связанного с преступным группировками) и воровства, от которых Албания была застрахована во времена коммунистического режима. Албания, к сожалению, приобрела плохую репутацию после происходивших в течение трех месяцев в 1997 году беспорядков в результате развалившейся финансовой пирамиды (Понци), когда многие жители понесли огромные убытки. Еще одна причина плохой репутации страны – участие албанцев в организованных преступных группировках за рубежом.

Устойчивая репутация Албании как страны с высокой преступностью и опасными городами, не имеющая отношения к реальной действительности, сдерживает поступление в страну иностранных инвестиций и развитие туризма, в результате чего Албания проигрывает в конкуренции соседним странам – Хорватии, Греции и Турции.

Жилищные условия

В странах субрегиона срок службы жилищного фонда разный, но в целом жилые здания построены в основном в 1945-1990 годах, кроме Албании, где большинство жилых домов относительно новые, и лишь 7,7 % жилья построено в период до второй мировой войны. В Албании на протяжении 1990-х

ТЕКСТОВЫЙ БЛОК 4.4: **ЦЫГАНЕ**

Скопье, Македония. Эти девять цыганских детей проживают с отцом в одной комнате в доме на окраине Скопье. **© эн Бэннинг/Панош Пикчерс**

В эпоху социализма улучшения в положении цыган были наглядно видны: они жили в неплохих домах, получали образование, пользовались медицинскими услугами и правом на социальное обеспечение. В городах цыгане работали на строительстве, в системе бытового обслуживания, занимались мелким кустарным промыслом. В прошлом цыгане производили кустарную продукцию, поддерживали музыкальные традиции, служили важным посредническим звеном между городскими и сельскими рынками. В связи с развалом и закрытием государственных предприятий в переходный период, а также в результате дискриминации, отсутствия квалификации и низкого уровня образования цыгане вместо благополучной жизни оказались в условиях крайней бедности. В результате резкого ухудшения ситуации они попали в порочный круг нищеты и изоляции, что привело к снижению уровня грамотности и образования и обострению социальной изоляции цыган в обществе.

Начиная с 1990-х годов, международные организации, включая Совет Европы, ОБСЕ, различные учреждения системы ООН и Фонд Сороса, стали заниматься программами и проектами с целью изменить ухудшавшееся социально-экономическое положение цыганского населения. В Албании в 2003 году по согласованию с цыганскими НПО была подготовлена программа «Национальная стратегия улучшения жилищных условий цыганского меньшинства».

В Румынии цыганское меньшинство также сталкивается с широким кругом проблем, в том числе с такими, как низкий уровень образования, отсутствие жилья, неудовлетворительные жилищные условия и отсутствие права на земельную собственность у цыганского населения, проживающего в сельской местности. В Македонии данные переписи населения в 2002 году показали, что в стране проживало 53 879 цыган (2,7 % общей численности населения), тогда как по данным переписи 1994 года численность цыган составляла 43 707 человек (2,2 % общего населения страны). Несмотря на увеличение численности цыган в абсолютном выражении, их процентная доля в общем населении страны сократилась. Вместе с тем, некоторые цыганские организации считают, что реальная численность цыган значительно превышает официальные данные, и это число достигает 80 000 человек (или 3,9 %).

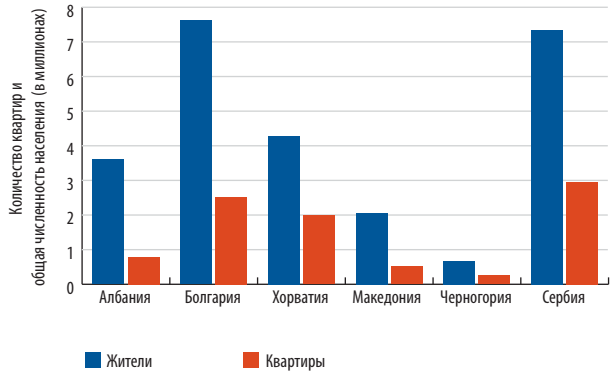
Большинство цыган живут в бедных районах (гетто) и городских предместьях, где условия проживания ниже приемлемых стандартов. Во многих случаях они лишены правовых гарантий владения жильем и доступа к социальной инфраструктуре, хотя уже не ведут кочевой образ жизни.

Правительство Македонии сыграло активную роль в организации проведения «Цыганского десятилетия» в 2005-2015 годах – инициативы 13 стран Европы по улучшению социально-экономического положения и социальной интеграции цыганского меньшинства во всем регионе. В результате принятия стратегии на государственном уровне осуществляются многие финансируемые правительством мероприятия, направленные на решение проблем цыганского населения. В рамках одной из таких программ выделяются финансовые средства на выполнение в ряде городов (**Битола**, **Прилеп** и **Скопье**) планов реконструкции в районах проживания цыганского населения.

В Сербии насчитывается 593 официально зарегистрированных цыганских поселения. 52,7 % из них можно считать городскими, в том числе 21,7 % поселений, известных под названием махала, находятся в городах, и 31 % – в пригородных зонах.

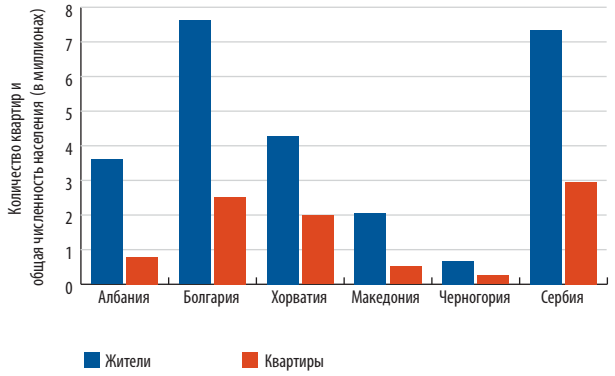
Источник: Федеральное бюро статистики, Статистический ежегодник Федерации Боснии и Герцеговины 2010 г., Сараево 2010 г.

ДИАГРАММА 4.4: **КОЛИЧЕСТВО КВАРТИР И ОБЩАЯ ЧИСЛЕННОСТЬ НАСЕЛЕНИЯ (В МИЛЛИОНАХ)**



Источник: Национальные бюро статистики и национальные доклады стран южного субрегиона

ДИАГРАММА 4.5: **ПРОЦЕНТ ГОРОДСКИХ ДОМОХОЗЯЙСТВ, ПОДКЛЮЧЕННЫХ К СИСТЕМАМ ВОДОСНАБЖЕНИЯ И КАНАЛИЗАЦИИ**



Источник: Национальные бюро статистики и национальные доклады стран южного субрегиона

годов строительство развивалось активными темпами, за эти годы построена четвертая часть нынешнего жилого фонда. В Румынии дома в основном старой постройки и находятся в плохом состоянии, при этом 52,7 % жилого фонда было построено до 1970 года. В городах Болгарии 7 % жилого фонда построено до 1945 года, 11 % в 1946-1960 годах, 46 % в 1961-1980 годах, 31 % в 1981-2000 годах и 5 % после 2001 года. По состоянию на 2009 год в Болгарии в категорию жилых домов «на снос» входило 5,3 % общего городского жилого фонда (примерно 130 000 квартир). Примерно 770 000 квартир (31,9 % жилого фонда) были включены в категорию домов, требующих капитального ремонта, и 62,8 % в категорию «новых» домов. В Сербии более 50 % жилищного фонда построено в 1946-1980 годах, 18 % нынешнего жилищного фонда было построено в ходе строительного бума в 1981-1990 годов. В Черногории примерно 20 % квартир построены более 50 лет назад и примерно 39 % – после 1980 года.

Ситуация в Боснии и Герцеговине имеет свою специфику в связи с войной, продолжавшейся с 1992 года по 1995 год. Согласно данным переписи населения 1981 года, 34,6 % городского жилищного фонда было построено после 1970 года. В 1991 году (на основе данных о развитии жилищного фонда и с учетом коэффициента амортизации[8]), эта доля выросла примерно до 59 %. По состоянию на момент окончания войны (1995 год) было уничтожено и разрушено примерно 452 000 жилых единиц (34,87 % всего жилищного фонда); 260 388 жилых единиц (57,9 %) были восстановлены в период 1996-2005 годов. Согласно оценкам, в 2011 году в Боснии и Герцеговине насчитывалось 1,3 миллиона жилых единиц, из которых примерно 73,5 % процента квартир городского жилищного фонда были построены после 1970 года. Примерно 20 % этих квартир (1991 год) были сданы в многоквартирных жилых домах, построенных из сборных панельных конструкций. Согласно данным проведенного в 2007 году исследования бюджетов домашних хозяйств, 75 % всех семей проживали в квартирах, рассчитанных на одну семью.

Во всех странах субрегиона жилищный фонд в результате сокращения численности населения увеличился в относительном, но не в абсолютном выражении, что предполагает увеличение доли пустующих квартир. Тем не менее, в Албании до сих пор существует дефицит жилья. В среднем в Албании в одной квартире приходится от 2,3 до 1,9 жильцов на одну комнату. Перенаселенность квартир отмечается, в частности, в городах центральной части страны, при этом значительная часть пустующего жилья находится в других, менее востребованных городах.

В Сербии в среднем около 2,5 комнат на одну квартиру, и среднее количество жильцов на одну комнату – от 1,16 в **Белграде** до 1,45 в **Ужице**. Средний размер полезной площади на человека составляет 18 кв.м в Болгарии, 21 кв.м в Сербии, 28 кв.м в Хорватии, 22 кв.м в Черногории. В 1991 году в Черногории на одну квартиру приходилось 3,6 жильцов и в 2003 году – 2,4 жильцов, что свидетельствует о существенном улучшении общей ситуации в сфере жилья и увеличении числа квартир.

В разных странах существуют различные условия в отношении удобств проживания, включая водоснабжение, электроснабжение, канализацию и отопление. Практически во всех странах энергоснабжением обеспечено более чем 99 % жилищ, за исключением Албании, где согласно данным за 2005 год, примерно 71,5 % населения оставалось без электричества в среднем по восемь часов в день из-за отключения электроэнергии. Даже в **Тиране** электроэнергию отключали каждый день вплоть до 2008 года. В Албании существуют также проблемы с водоснабжением, так как лишь 53,1 % населения имеют водопровод в домах и 16,0 % пользуются водопроводом во дворах. Тридцать процентов населения не имеют водопровода ни в доме, ни во дворах. В Черногории примерно в 88 % квартир имеется водопровод, и около 67 % квартир подключены к хозяйственно-питьевому водоснабжению. В Сербии к хозяйственно-питьевому водоснабжению подключены 83,61 % населения, в Македонии – 93,15 % населения. В Хорватии 6,3 % жилых помещений не имеют водопровода.

Данные о подключении к коммунальной системе канализации варьируются от 76,3 % в Македонии, 63,2 % в Сербии до всего лишь 39 % в Черногории. В Черногории лишь в 82 % квартир постоянного проживания есть ванные комнаты и в 72 % – туалеты. Низкие показатели на этот счет и в Албании, где только 63,9 % квартир оборудованы туалетами.

В Албании фактически не существует системы центрального отопления. Большинство населения (58,1 %) пользуется для отопления дровами; вторым наиболее важным ресурсом является газ (25,4 %), третьим – электричество (13,5 %). Если в сельской местности в домах в качестве основного топлива используются дрова (81,3 %), то городские домохозяйства главным образом используют газ (39,3 %) и электричество (25,4 %). В Сербии центральное отопление и газ используются меньше, чем другие ресурсы коммунального снабжения (в общем объеме ресурсов центральное отопление меньше на 40 % и газ на 5 %). В Черногории примерно 3,7 % жилых помещений оборудованы системой центрального отопления с подогревом пола, но 1 % квартир вообще не оснащены отопительными системами.

Информация по Болгарии имеется только в отношении городских поселений. Согласно этим данным, по 95,4 % жилых помещений оборудованы системой водопровода и подключены к системе канализации.

Построенный в 1974 году жилой дом «Мамутика» - самое крупное (по объему) здание в Загребе, Хорватия, а также один из крупнейших жилых домов в Европе. **© Бранко Радованович**. Лицензия корпорации «Криэйтив Коммонс». Версия 3.0. Непортированная лицензия.

Наличие и доступность жилья

В странах субрегиона по сравнению с эпохой социализма в значительной степени сократились государственные капиталовложения в жилищное строительство. В Боснии и Герцеговине государственные инвестиции вообще прекратились, кроме предоставления жилья семьям погибших во время войны и ветеранам войны, а также социально уязвимым группам населения, проживающим в общежитиях для беженцев. В Косово предоставление жилья осуществляется по частным каналам, за исключением случаев обеспечения государственным жильем семьей, вернувшихся домой после конфликта 1999 года. В других странах система предоставления государственного жилья практически не существует, если не считать отдельных попыток в Хорватии и Сербии.

В Албании жилищное строительство получило развитие в городах вскоре после распада системы коммунизма благодаря тому, что приватизация и переводы денежных средств открыли путь на рынок покупателям, готовым приобретать жилье в рассрочку и платить наличными. Если в 1991 году строительство составляло лишь 6 % ВВП, то в 1994 году его объем увеличился до 14 %. В 2005 году 60 % всего жилья строил частный сектор. В настоящее время в Албании насчитывается около 750 000 квартир, в том числе почти треть из них построены после 1990 года. На **Тирану** приходится 113 000 новых квартир (15 % общего количества в стране), большинство из которых построены в кондоминиумах.

В Хорватии в последние годы в результате экономического кризиса жилищное строительство сократилось. По большей части прекратило заниматься жилищным строительством и государство. Согласно данным некоторых исследований, в целом дефицита жилья почти не наблюдается, зато имеются случаи перенаселенности квартир, и сохраняется недостаток жилья в крупных городах. Дефицит жилья в **Загребе** составляет, согласно оценкам, примерно 45 000 квартир[9].

В Сербии в начале 1990-х годов в жилищном секторе отмечалась низкая активность. Затем появились первые организации частных застройщиков, пришедшие на рынок на смену крупным государственным строительным компаниям, однако они не смогли обеспечить ни объем, ни качество работ прежних строительных организаций. Деятельность в жилищном строительстве медленно начала набирать темпы после 2001 года, и в 2009 году частные инвесторы сдали в эксплуатацию в два-три раза больше квартир, чем государственный сектор. Самые последние меры вмешательства государства в целях стимулирования жилищной отрасли в городах Сербии связаны с реализацией крупных проектов в области государственного жилищного строительства, например, строительство 4 000 квартир на одном из объектов в **Белграде** и проведение подготовительных работ на новых строительных участках.

В Румынии жилищный фонд пополняется за счет частного сектора, строящего индивидуальное жилье, консорциумов частных строительных компаний и Национального агентства по жилищным вопросам (НАЖ)[10]. За последние 18 лет сдано 1,46 квартир на 1 000 жильцов – это самые низкие показатели строительства среди бывших социалистических стран, за исключением Болгарии.

В Болгарии, в связи с отсутствием активной деятельности в строительной отрасли, через два года после появления первых признаков недавнего экономического кризиса началось ожидавшееся сокращение темпов жилищного строительства. После чего деятельность в сфере строительства активизировалась, и в 2009 году уровень достиг 4,1 квартир на 1 000 жителей, однако в 2010 году темпы снова снизились на 28 % до уровня 2,9 квартир на 1 000 жителей (что считается достаточным для восстановления жилого фонда).

В Македонии в целях обеспечения доступного жилья правительство осуществляет две крупные программы. Одна из них реализуется в сфере строительства социального жилья,

Новый жилой комплекс «Гармония» в представлении архитектора в столице Сербии Белграде. **© www.harmonyapartments.rs**

этой программой занимается Министерство транспорта и связи, которое отвечает за распределение жилья с учетом критериев социальной справедливости. Другая программа рассчитана на молодые семьи.

Социальное жилье является практически новой формой обеспечения населения жильем, появившейся после того, как увеличилась разница в качестве и уровне жизни. В переходный период вместо прежнего тотального инвестирования государственных средств в жилищное строительство государство стало выделять минимальные суммы на оказание поддержки строительной отрасли и на строительство социального жилья. В Болгарии объем социального жилья никогда не превышал 10 %, так как «право на приобретение» жилья существовало и при социализме. Следовательно, в Болгарии в сфере социального жилья мало что изменилось, если не считать сокращения объемов.

В Черногории существует национальный Фонд солидарности в жилищном строительстве, в его работе принимают участие правительство, союзы предпринимателей и объединение профсоюзов Черногории. Фонд осуществляет деятельность на основе партнерских отношений между органами местной власти и частными инвесторами и насчитывает 1 700 участников. Примерно 30 % стоимости проекта финансируются местными органами власти за счет безвозмездного выделения участков городской земли и освобождения от уплаты сборов за землеустройство. Такой подход стимулирует развитие партнерских отношений между частным и государственным сектором, что считается сегодня одной из главных форм финансирования жилищного строительства. С тех пор, как создан Фонд солидарности в жилищном строительстве, в эксплуатацию сдано 7 927 кв.м жилья, и в настоящее время на стадии строительства находятся еще 34 357 кв.м.

В Хорватии предусматриваются жилищные субсидии в рамках системы социального обеспечения, эти функции выполняют местные органы власти, кроме того, региональные власти предоставляют дотации на оплату топлива. В крупных городах Хорватии такие пособия в общей сложности получают примерно 2,4 % домашних хозяйств.

Одним из важных показателей служит наличие лиц без постоянного места жительства, которые появляются не только из-за острого дефицита жилья. К сожалению, проблема бездомных в субрегионе не признана официально и не является предметом контроля. Даже если самое ничтожное количество населения не имеет никакого жилья, данный вопрос необходимо решать в официальном порядке и установить за ним постоянный контроль. Некоторые первые шаги в этом направлении уже сделаны, например, в Румынии была разработана национальная программа борьбы с социальной изоляцией лиц без определенного места жительства путем создания центров скорой социальной помощи, она действовала в период с 2007 по 2012 годы.

Организация управления и финансирование в сфере жилья

Организацией управления в области жилья, как правило, занимаются местные органы власти, за исключением Македонии, где вопросы управления и финансирования в сфере жилья регулируются рынком, отсутствует национальная и местная жилищная политика, и государственный сектор не принимает никаких мер.

В Албании руководство страны посчитало, что в результате приватизации в жилищном секторе увеличится число частных управляющих компаний, что будет способствовать решению проблем обеспечения жильем и улучшению обслуживания жилых домов. Однако в действительности приватизация вскоре привела к ухудшению качества жилищного фонда, и сейчас, чтобы восстановить принятые стандарты жилья, требуются значительные финансовые затраты. В 1993 году в Албании был принят первый закон о кондоминиумах, однако он не был реализован. Спустя годы

бездействия правительство Албании приняло в 2009 году новый закон о содержании кондоминиумов.

В Черногории в отношении значительного числа квартир не определены управляющие компании, как это предусматривается законом. Обслуживание квартир муниципальными организациями в целом неудовлетворительное. С целью улучшения качества обслуживания правительство Черногории создало Агентство по жилищным вопросам и разработало проект «Улучшение жилищных условий», в рамках которого покрываются 50 % расходов на текущее содержание и коммунальное обслуживание домов согласно оценочной стоимости работ, остальные 50 % оплачивают владельцы квартир.

В Хорватии при поддержке правительства в 2001 году началось осуществление программы социального жилищного строительства, финансируемой совместно государством и муниципалитетами и направленной на обеспечение оптимального освоения государственных и других финансовых средств, погашение платежей и финансирование покупки жилья на более благоприятных условиях, чем условия рынка. В Румынии в целях расширения объемов фонда социального жилья муниципальные органы власти осуществляют такие программы, как «Среднесрочная программа капиталовложений», направленная на решение жилищных проблем выселенных жильцов, лиц, вернувшихся к постоянному месту проживания, и других социально уязвимых групп населения; «Региональная программа эксплуатации» (в городах **Брашов** и **Клуж**), финансируемая ЕС; программы, находящиеся в ведении Министерства регионального развития и туризма; «Жилищная программа для молодежи» (арендного жилья) и программа социального жилья для жильцов, выселенных из квартир, возвращенных бывшим владельцам.

Министерство по вопросам жилищного строительства Сербии выполняет несколько программ, некоторые их них осуществляются в сотрудничестве с ООН-Хабитат, например, «Программа расселения и интеграции беженцев».

В Болгарии на рынке ипотечного кредитования предлагается классический набор ипотечных инструментов, как правило, с выплатой ренты и индексированной ставкой процента. В конце 1990-х годов родилась идея ввести немецкую договорную систему кредитования, однако против этой идеи решительно выступило банковское сообщество. Существовавшая ранее система финансирования жилищного строительства последовательно развивалась до 2009 года, устойчиво удерживаясь на уровне 20 % объема всех кредитов. Но в 2010 году этот показатель снизился на 30 % и достиг эквивалента 1 450 миллионов евро.

В Румынии важнейшим источником финансирования жилищного строительства и капитального ремонта домов является ипотечное кредитование. В 1999 году был принят закон об ипотечном кредитовании, в соответствии с которым определяются критерии для финансовых учреждений ипотечного кредитования и лиц, имеющих право на получение займов. Сегодня ипотечные кредиты могут предоставлять Национальное агентство по жилищным вопросам, банки и другие кредитно-финансовые учреждения, имеющие на это право согласно закону.

В Сербии финансирование жилищного строительства через организации финансовых посредников не получило достаточного развития. За последние пять лет создана более упорядоченная система финансирования через коммерческие банки. С приходом на финансовые рынки Сербии зарубежных банков появились первые ипотечные кредиты с однозначным значением процентной ставки, тем не менее, ипотечное кредитование через коммерческие банки для многих домохозяйств до сих пор остается недоступным.

Сегодня самой крупной статьей расходов в семейном бюджете в случае покупки квартиры в кредит является выплата процентов по займу. В 2005 году снизилась средняя годовая ставка процента в связи с тем, что жилищные кредиты начала страховать Национальная корпорация по страхованию жилищных займов, созданная правительством Сербии для стимулирования жилищного рынка. Начиная с 2009 года, процентная ставка на жилищные кредиты снижается, главным образом благодаря снижению ставки EURIBOR[11]. Жилищное кредитование через коммерческие банки дополняется мерами, которые принимает государственный сектор с целью обеспечения доступности кредитов путем снижения процентной ставки за счет страхования кредитов с последующим субсидированием процентной ставки. Реализацией таких мер занимается Национальная корпорация по страхованию жилищных займов, созданная в 2004 году.

С учетом того, что жилищный фонд в субрегионе по большей части устарел, в настоящее время действует ряд программ, направленных на его восстановление. В 2005 году Совет Министров Болгарии принял «Национальную программу капитального ремонта жилых зданий», направленную на реконструкцию многоквартирных домов с целью продления срока эксплуатации, обеспечения безопасности, улучшения энергосбережения и повышения рыночной стоимости. Данная программа является составной частью «Национальной жилищной стратегии» и строится на основе «Оперативной программы регионального развития».

Жилищная политика

В переходный период жилищные вопросы не входили в число приоритетных задач болгарской политики. Политической воли и выделенных ассигнований оказалось недостаточно для того, чтобы добиться реально заметных успехов и результатов, предусмотренных в «Национальной жилищной стратегии» 2004 года и «Национальной программе капитального ремонта жилых зданий» 2005 года. Тем не менее, местные жилищные программы стали сегодня обязательным элементом комплексных программ городского развития в соответствии с «Оперативной программой регионального развития».

В Румынии в число жилищных проблем, требующих политического вмешательства, входят такие вопросы, как обеспечение жильем бездомных горожан, а также лиц, выселенных из квартир в связи с неуплатой за содержание домов или в связи с возвратом квартир бывшим владельцам; вопросы социального жилья в системе городского управления; заявки на социальное жилье, ждущие очереди с 1990 года; домохозяйства, получающие субсидии на отопление, а также те, где отопление отключено; домохозяйства, имеющие задолженность по обслуживанию домов; люди, проживающие в домах, находящихся под угрозой наводнения и оползней.

В Македонии вопросы первоочередных задач и действий в области жилищной политики требуют комплексного подхода с участием общественности. Соответственно, правительство приняло в 2007 году «Национальную жилищную стратегию», призванную обеспечить объективную оценку приоритетных потребностей и мер воздействия при формировании последовательной жилищной политики.

В Сербии в период после 2000 года был принят комплекс стратегических документов, связанных с вопросами жилья: «Национальная стратегия в отношении беженцев и внутренне перемещенных лиц», «Стратегия борьбы с бедностью», «Стратегия в отношении молодежи», «Стратегия в отношении устойчивого развития» и «План реализации» последней стратегии. Эти документы могут стать неотъемлемой частью будущей жилищной политики. В число принятых на текущий момент сопутствующих законодательных актов входят Закон о жилье 1992 года; Закон об управлении жилыми домами и содержании жилых домов 1995 года и Закон о социальном жилье 2009 года, которые, вместе взятые, составляют основу организационной структуры в сфере жилищной политики. К

Подгорица, Черногория. Первый проект Национальной стратегии в области жилищной политики Черногории был разработан в 2011 году. **© Далибор Севалевич/Шаттерсток**

числу других связанных с жильем актов относятся Закон о Национальной корпорации по страхованию жилищных займов, регулирующий страхование жилищных займов и платежей по жилищным кредитам; Закон о Плане территориального развития Республики Сербия, регулирующий решение вопросов нелегального строительства и строительства социального жилья; и Закон о планировании и строительстве, позволяющий предоставлять государственные здания и выделять землю под социальное жилье.

В Черногории в 2008 году создан сектор развития жилищного строительства (в тот период при Министерстве территориального планирования и охраны окружающей среды, в настоящее время при Министерстве устойчивого развития и туризма) в целях повышения возможностей официальных структур и государственного сектора по разработке и реализации жилищной политики. Существующие в данном секторе три отдела занимаются вопросами реализации жилищных проектов в соответствии с «Планом действий в области жилищного строительства на период 2005-2008 годов».

В 2011 году в Черногории подготовлен первый вариант «Национальной стратегии по жилищной политике». В его разработке, организации управления и выполнении принимали участие несколько заинтересованных сторон: правительство страны через сектор развития жилищного строительства (при соответствующем министерстве) и другие государственные ведомства; подразделения местных органов власти; черногорский Фонд за солидарность в жилищном строительстве и строительные кооперативы. На национальном уровне в этой работе участвовали министерства, ответственные за трудовые ресурсы, социальную и муниципальную политику, финансы, экономику, а также другие госучреждения, такие, как Управление недвижимым имуществом и Статистическое бюро Черногории, в целях обеспечения всесторонней координации действий.

В последнее время построено значительное количество квартир, предназначенных, в частности, для социально уязвимых групп населения. Финансирование осуществлялось по линии НПО на основе соглашений с банками о предоставлении кредитов. Организации по вопросам развития жилищной политики и управления жилищными фондами созданы лишь в нескольких муниципалитетах. Существует необходимость в создании жилищных фондов на местном уровне в соответствии «Планом действий в области жилищного строительства на период 2005-2008 годов».

В Албании основное внимание в жилищной политике в 1990-е годы уделялось программам в отношении лиц без постоянного места жительства. Приоритетное внимание правительство уделяло вопросам помощи примерно 10 000 семей, оставшимся без крова в результате возврата жилья прежним владельцам. В законе о предоставлении государственной помощи бездомным семьям, принятом в 1995 году, предлагался новый подход: вместо строительства и продажи домов семьям, имеющим право на льготы, правительство начало предоставлять субсидии на приобретение домов и земли, в том числе в счет платежей будущей арендной платы. Несмотря на то, что правительство признает необходимость сектора жилья социального найма, в особенности для малоимущих семей, которые не могут себе позволить приобрести жилье, в этом направлении пока мало что сделано.

В 2004 году на основе «Национального стратегического плана действий в области жилья» 2001 года правительство подготовило законопроект по программам городского социального жилья. Всемирный банк начал осуществлять в 2008 году строительство комплекса социального жилья, рассчитанного на семьи с низким и средним доходом, и в 2009 году – программу предоставления субсидий на выплату процентов на займы.

В Косово в 2000 году было создано Управление жилищного строительства и недвижимости, ответственное за вопросы жилья и другие вопросы, связанные с недвижимым имуществом. В 2006 году вместо него организовано Агентство недвижимости Косово.

В Хорватии в 1990-х годах начались реализация комплексной программы реформ в области жилья и работа по пересмотру жилищных прав. Были аннулированы жилищные субсидии работающему населению и упразднена роль компаний в решении жилищных вопросов служащих. В качестве основных характерных особенностей жилищной политики в Хорватии в течение 1990-х годов можно назвать выход государства из жилищного сектора, отмену госрегулирования, приватизацию жилья и укрепление свободного рынка. Начиная с 1998 года, появилось множество изменений и программ при отсутствии в стране долгосрочной жилищной политики. После 2008 года произошло замедление темпов жилищного строительства, снизился доход городов, что способствовало сокращению возможностей инвестирования в жилищные программы и впоследствии – снижению доступности жилья. С учетом того, что в Хорватии система дотаций на жилье является составной частью политики социального обеспечения и в целом входит в круг обязанностей местных и региональных органов власти, такое положение дел не способствует положительному развитию событий.

Как правило, основной проблемой в городах субрегиона остается постоянное внесение изменений в законы и программы вместо проведения последовательной и дальновидной долгосрочной жилищной политики. Дефицит жилья в городах – повсеместное явление, особенно в крупных городах с высокой плотностью населения. С другой стороны, в малых городах и в сельской местности значительное количество жилых помещений пустует. Улучшению ситуации с распределением жилья могла бы способствовать политика регионального развития за счет создания новых и обновления ранее существовавших проектов и программ, поскольку в социальном жилье, в конечном счете, нуждаются все страны в южном субрегионе.

4.4 ПРОБЛЕМЫ ГОРОДСКОЙ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Копса Мика – промышленный город в Трансильвании, Румыния, в 1990-х годах был известен как самый загрязненный город в Европе, уровень содержания свинца более чем в 1000 раз превышал допустимые международные нормы и продолжительность жизни была на девять лет короче, чем в среднем по стране. Источниками загрязнения служили два завода: «Карбозин» (закрыт в 1993 г.), производивший сажу для красителей и автомобильных шин, и «Сометра», металлургический комбинат по производству цветных металлов, он продолжает работать до настоящего времени. **© udorcfr90**. Лицензия корпорации «Криэйтив Коммонс». Версия 3.0. Непортированная лицензия.

Преобразования в секторе

В переходный период все большее значение приобретают вопросы окружающей среды в целом и городской среды в частности. Это не означает, что проблемам экологии в субрегионе раньше не уделялось внимание, они учитывались, но по-другому – отдельно по секторам или в очень незначительной степени.

Сокращение промышленного производства в субрегионе в определенной степени оказало благоприятное влияние на экологию, хотя такая цель и не ставилась и независимо от того, было ли это оправдано с экономической точки зрения или нет. Киотский протокол, появившийся в 1997 году, вступил в силу во всех странах субрегиона в 2005-2008 годах. В связи с тем, что южный субрегион сталкивается с целым рядом существенных экологических проблем, необходимо повышать уровень информированности населения. Важную роль могут играть неправительственные организации, однако в этом вопросе они пока еще не отличаются высокой активностью. Европейские организации последовательно поддерживают деятельность по охране окружающей среды, и эта поддержка находит отражение в документах этих организаций.

Болгария и Румыния, входящие в состав ЕС, проявляют в вопросах окружающей среды несколько более высокую активность, чем другие страны субрегиона. Поддержка, оказываемая ЕС странам Западных Балкан, заметна потому, что эти страны либо являются членами ЕС, либо придерживаются экологических критериев, предусмотренных единой нормативной базой ЕС. В программе «Инструменты предоставления помощи государствам при подготовке к вступлению в ЕС» содержится пять положений, определяющих выделение этим странам финансовых средств, и одно из них касается экологической проблематики.

Вопросы городской окружающей среды входят в область ответственности местных сообществ. В настоящее время местные планы действий по охране окружающей среды корректируются с учетом условий, существующих в странах с переходной экономикой, на основе местных повесток дня XXI века. Такие документы, как правило, принимаются местными органами власти и приобретают статус официальной политики в области окружающей среды. Таким образом, загрязнение воздушной среды и почвы, загрязнение в результате работы транспорта, шум, последствия изменения климата и другие изменения состояния окружающей среды являются постоянными темами работы местных и региональных уровней власти в субрегионе.

Водоснабжение, канализация и утилизация отходов

В большинстве стран Юго-Восточной Европы вопросы коммунального хозяйства входят в обязанности местных органов самоуправления, за исключением Болгарии, где этими

вопросами занимаются органы власти на национальном уровне, а также Албании и Хорватии, где данную сферу деятельности делят между собой центральные и местные органы власти.

Города Албании испытывают серьезные трудности с водой, в том числе из-за неэффективности предприятий коммунального хозяйства и неудовлетворительного обслуживания. Вода в городах низкого качества, существует системная утечка воды, часто случаются и нелегальные подключения. Службы водоснабжения и канализации, несмотря на то, что с 2002 года они полностью переданы в управление местных органов власти, до настоящего времени контролируются совместно местными и центральными властями. В соответствии с Законом о децентрализации 1999 года (вступил в силу в 2002 году), службы водоснабжения и местные органы власти имеют право принимать решения по вопросам эксплуатации, инвестирования и установления тарифов с учетом возмещения производственных затрат.

Достигнуты успехи в создании достаточно прочной нормативно-правовой базы по финансовой децентрализации, однако ее внедрение продвигается медленно в силу существующих политических и бюрократических барьеров. Несмотря на то, что местные органы власти постепенно добились права на участие в работе наблюдательных советов водопроводных компаний, в частности, в городах, где работают частные управляющие компании, такие советы, как и прежде, остаются под контролем центрального правительства.

После проведенной децентрализации многие предприятия в системе водоснабжения собирают 75 %, а некоторые и 97 % оплаты за услуги. В 2005 году в Албании были приняты законы, определяющие нормы сброса сточных вод и сортировки отходов. Согласно первому закону, компании, сбрасывающие сточные воды с промышленными отходами, могут теперь получить лицензию на эксплуатацию предприятия только при наличии водоочистных сооружений. Две станции очистки сточных вод уже вступили в эксплуатацию, недавно закончилось строительство третьей станции, и еще три станции находятся в стадии строительства.

Министерство окружающей среды провело исследование по подготовке технико-экономического обоснования для решения проблем загрязнения территории бывшей промышленной площадки в Порто-Романо близ **Дурреса**, где загрязнение окружающей среды оказывает неблагоприятное влияние на здоровье населения. Начались также технические работы по решению проблем бывшего предприятия по производству полихлорвинила во **Влёре**. При содействии ЕС продолжаются работы по ликвидации загрязнения в результате эксплуатации аммиачного завода в **Фиери** (удаление мышьяка) и на нефтеперегонном предприятии в **Балши** (загрязнение нефтепродуктами). В **Тиране** очагом опасности является полигон твердых отходов Шарра. Началось строительство нового полигона. Продвинулись вперед работы по рекультивации площадок, загрязненных отходами токсичных веществ, и уже выявлены 35 новых, неучтенных очагов загрязнения. Однако есть отставание в разработке законодательных норм. Стратегия по утилизации отходов пока не разработана.

В Болгарии регулирование деятельности служб водоснабжения и канализации (СВК) входит в компетенцию Государственной комиссии по регулированию водоснабжения и энергетики. Созданная в соответствии с Законом по энергетике, комиссия осуществляет регулирование цен и качества обслуживания компаний СВК, независимо от формы собственности и управления.

Существуют как государственные, так и муниципальные СВК. Координацией деятельности этих систем на национальном уровне занимается министр регионального развития и общественных работ через ассоциации СВК и при участии государства и одного-двух муниципалитетов в тех случаях, когда сфера ответственности СВК шире, чем территория одного муниципалитета. Для управления производственными фондами созданы двадцать восемь региональных объединений. Управлением, содержанием и эксплуатацией объектов СВК, а также предоставлением платных услуг занимаются обслуживающие компании, эта деятельность регулируется в соответствии с Законом о водных ресурсах и Законом о регулировании систем водоснабжения и канализации.

Обслуживающими компаниями в системе СВК могут быть государственные или муниципальные коммерческие предприятия. Это юридические лица, заключающие договор с соответствующими объединениями или мэрами города на осуществление управления, содержания и эксплуатации систем и на предоставление услуг в пределах одной или нескольких территорий. В настоящее время система СВК находится в процессе реформирования в соответствии с поправками, внесенными в Закон о водных ресурсах. В число поправок входит передача основных производственных фондов инфраструктуры в собственность государства или муниципалитетов. Такой подход дает возможность объединениям и муниципальным советам осуществлять управление, а обслуживающим компаниями СВК эксплуатировать системы в соответствии с договором.

Утилизация отходов в Болгарии, в соответствии с существующим законодательством, входит в функции городских органов власти. Муниципалитеты предоставляют компаниям концессию на уборку мусора, сбор и вывоз бытовых отходов. В соответствии с последними поправками, внесенными в Закон по утилизации отходов, городские власти отвечают за сортировку мусора после сбора и временного хранения биологически разлагаемых отходов, доставку, переработку, утилизацию и уничтожение отходов. Вопросами контроля за состоянием мусорных полигонов занимаются региональные инспекции по охране окружающей среды и водных ресурсов. Эта сфера деятельности финансируется муниципальными властями за счет средств, поступающих в виде городских налогов и других сборов.

В Боснии и Герцеговине водоснабжение входит в обязанности местных органов власти, кроме Сараевского коммунального предприятия водоснабжения, которое находится в ведении округа **Сараево**, так же как водопроводные компании в **Баня-Луке** и **Мостаре**, находящиеся в муниципальной собственности этих городов. В стране насчитывается примерно 140 муниципалитетов, и в управлении каждого из них находится коммунальная компания в системе водопровода и канализации. Например, в округе **Брчко** отделы водопровода и канализации городского управления коммунального хозяйства отвечают за подачу воды различным потребителям (включая домохозяйства, государственные учреждения, малый бизнес, промышленные предприятия и т.д.). Потребители, не подключенные к системе городского водопровода, пользуются своими источниками водоснабжения или индивидуальными колодцами.

Босния и Герцеговина ежегодно производит от двух до трех миллионов тонн твердых отходов, в основном они сбрасываются на нелегальные мусорные свалки, число которых достигает порядка 1 100 единиц из-за отсутствия должным образом организованных свалок с санитарным контролем. Существенным тормозом на пути улучшения ситуации в секторе утилизации отходов является исключительная юрисдикция муниципалитетов. Услуги по сбору и удалению отходов муниципальные власти оказывают не более чем в 60 % крупных городов, еще хуже обстоят дела в малых городах. Особую проблему создают экономически невыгодные расценки на услуги по утилизации отходов. В настоящее время осуществляются меры по организации сбора и удаления твердых отходов, разработанные на национальном уровне на основе проектов Всемирного банка. В будущем

В Гнилане, Косово, правительство Швейцарии, начиная с 1999 года, оказывает помощь городским властям в модернизации системы водоснабжения. Во многих районах Косово ощущается недостаток воды и питьевая вода низкого качества. **© Токсэйв**. Лицензия корпорации «Криэйтив Коммонс». Версия 3.0. Непортированная лицензия.

вопросы удаления твердых отходов будут решаться на региональном уровне: межмуниципальные организации по удалению отходов будут вывозить их на мусорные полигоны. регионального значения.

В Косово водоснабжение муниципалитетов обеспечивают семь региональных водопроводных компаний в счет оплаты за воду, поступающей от домашних хозяйств, пользующихся услугами компаний. Несмотря на достаточный объем водных ресурсов, обеспечение населения водой стало для компаний проблемой, и лишь немногие городские поселения получают воду 24 часа в сутки 7 дней в неделю. Возможностями водопровода могут пользоваться примерно 44 % населения, главным образом в городах. В сельской местности процент ниже, и основными источниками воды служат колодцы и сельские системы водоснабжения. Отсутствуют очистные сооружения, хотя в некоторых районах имеются септические танки без фильтрации. В некоторых городах второго порядка и малых городах к водопроводной сети не подключены целые кварталы (**Гнилане**, **Феризай**/**Урошевац** и др.) Из-за недостатка воды происходят регулярные перебои с подачей воды в столице **Приштине**, а также в некоторых городах второго порядка, такие перебои продолжаются до 18 часов сутки. Системная утечка воды и потери по административно-хозяйственным причинам достигают 50 %, и в сельской местности около 64 % населения потребляют небезопасную для здоровья воду из колодцев.

В Румынии в результате децентрализации в сфере коммунального обслуживания (водоснабжение, канализация и очистка сточных вод, местный общественный транспорт) повысилась ответственность местных органов власти за качество услуг. Данные вопросы регулируются Законом о коммунальных службах 2006 года, в соответствии с которым в число государственных регулирующих органов входит Национальная администрация по вопросам регулирования коммунальных служб (НАРМС) как самостоятельное государственное учреждение национального значения, обладающее особым правовым статусом и осуществляющая функции во взаимодействии с правительством. НАРМС полностью финансируется государством по бюджету Министерства общественного управления и внутренних дел. Согласно отчету НАРМС за 2010 год, в Румынии насчитывается 42 уездных водопроводных компании, обслуживающих 82 % населения. Обслуживающие компании в уездах появились в связи с необходимостью создания технически оснащенных и сильных в экономическом отношении предприятий для реализации инвестиционных проектов, финансируемых ЕС. В результате реорганизации системы коммунального обслуживания по региональному принципу в сфере водоснабжения созданы 42 обслуживающие компании (по одной в каждом уезде), услугами которых пользуются 955 городских населенных пунктов (30 % от общего количества).

В Хорватии государство отвечает за обработку и сжигание переработанных опасных отходов. Правительство определяет условия и меры в отношении организации сбора и удаления отходов. Округа и город **Загреб** отвечают за выполнение решений правительства и, следовательно, за утилизацию и сжигание отходов (за исключением опасных отходов). Законом предусматривается возможность сотрудничества между округами в организации отдельных мероприятий по сбору и ликвидации отходов. Расходы на организацию работ по ликвидации отходов определяются на основе критериев количества и характеристик отходов с учетом соблюдения принципа «платит тот, кто загрязняет окружающую среду». В отношении городских бытовых отходов могут применяться иные критерии расчета, в соответствии с положениями, регулирующими предоставление услуг в системе коммунального хозяйства.

Проблема очистки сточных вод и удаления твердых отходов остро стоит во многих городах субрегиона. Эта проблема в сочетании с проблемой водоснабжения во многих населенных

Тирана – единственный в Албании город с развитой системой общественного транспорта (автобусы). **© Гертьян Р**. Лицензия корпорации «Криэйтив Коммонс». Версия 3.0. Непортированная лицензия.

пунктах требует проведения тщательно продуманной политики на местном и региональном уровне путем объединения муниципалитетов в общую сеть, что является неотъемлемой частью политики в данной области с учетом невысоких возможностей местных органов власти.

Дорожное движение и городской транспорт

В городах южного субрегиона наиболее распространенным видом городского транспорта являются автобусы. Только в двух городах – **Бухаресте** и **Софии** – существует метро. Трамвайное движение есть в **Белграде**, **Загребе**, **Сараево**, **Софии**, а также в **Осиеке** и в некоторых городах Румынии. Троллейбусы используются в четырех странах – более чем в десяти городах Болгарии и Румынии, а также в Сараево и Белграде. Другими видами городского транспорта являются микроавтобусы и такси. С началом переходного периода общественный транспорт частично приватизирован.

В Албании единственным городом с развитой системой общественного транспорта (автобусы) является **Тирана**. Приватизация общественного транспорта в столице завершилась в 2006 году, в итоге выиграли как потребители, так и государственный сектор: первые потому, что улучшилось обслуживание при низкой стоимости, и второй – благодаря резкому сокращению расходов на содержание городского транспорта. Тем не менее, потребители во многом разочарованы обслуживанием, отчасти от того, что возлагали слишком большие надежды на его улучшение. Автобусные компании не предприняли никаких совместных усилий, чтобы улучшить работу, несмотря на созданное объединение частных компаний общественного транспорта.

Качество обслуживания отстает от уровня обслуживания в других европейских странах. Отчасти проблема заключается в том, что неизвестно, насколько прибыльными являются в действительности частные автобусные компании. В связи с отсутствием прогресса в экономической открытости и в формировании политики проблема ценообразования и стандартов обслуживания в общественном транспорте остается неясной.

В Болгарии городской транспорт полностью приватизирован в городах **Пловдив** и **Стара-Загора**. В городской транспортной системе **Софии** задействованы три крупные муниципальные компании и три частные автобусные компании. В **Варне** существует одна муниципальная компания и несколько частных транспортных компаний. В городах Болгарии городские советы устанавливают цены на проезд в городском общественном транспорте и регулируют стоимость билетов в частном транспорте в переделах городской территории.

В Румынии после 1990 года общественный транспорт в основном остался в управлении государства, что способствует существенному повышению государственного долга. Одновременно в некоторых больших городах развивается частный городской транспорт, главным образом такси. В 1990-х годах в большинстве городов появились частные транспортные компании, созданные на базе бывших транспортных предприятий, существовавших в эпоху социализма. Государство сохраняет ответственность за приобретение новых средств общественного транспорта, осуществление модернизации и введение новых маршрутов. В 1990-1995 годах в системе общественного транспорта в городах и пригородных районах произошли позитивные перемены, однако вслед за этим последовал период застоя, продолжавшийся до 2000 года. После 2001 года система получила разностороннее развитие, главным образом благодаря децентрализации всего транспортного облуживания за счет перехода в управление муниципальных советов. В 2003 году общественный транспорт работал в 160 городах.

В городах Румынии стоит проблема обслуживания местного общественного транспорта в связи с дефицитом финансирования из-за отсутствия финансовой децентрализации и недостаточных знаний об организации работы системы.

Такая ситуация привела к отсрочке инвестирования в развитие инфраструктуры и техническое обслуживание транспортных средств. Местные советы пробуют разные решения, в том числе приобретают транспортные средства и передают в управление частным компаниям, ликвидируют разницу в тарифах, налаживают взаимодействие между частными и муниципальными компаниями, снижают стоимость проезда в порядке предоставления социальных льгот. Как правило, такие меры ведут к улучшению ситуации, но с разной степенью успеха в каждом конкретном случае. В целом в крупных городах положение в области общественного транспорта улучшается.

В Хорватии трамваи и автобусы в системе городского общественного транспорта находятся в городской собственности. Например, в столице Загребская муниципальная транспортная система является филиалом Загребской холдинговой компании общественного транспорта города **Загреба** и входит в транспортную систему округа Загреб. В системе автобусного сообщения работают также частные предприятия на основе договора о концессии. Согласно закону, муниципальные органы власти устанавливают наиболее низкий уровень оплаты за предоставление концессии, если в концессионном договоре не оговаривается иное.

В Сербии работа общественного транспорта лучше всего поставлена в Белграде. В городе действует единая система тарифов, объединяющая в системе общественного транспорта все городские и частные компании. Работающие граждане могут приобретать единые месячные проездные билеты за полную стоимость, а проездные билеты со скидкой доступны для школьников, студентов, безработных, пенсионеров, инвалидов, беженцев и людей пожилого возраста. Бесплатно единые проездные билеты выдаются лицам в возрасте 70 лет и старше.

В **Белграде** одним из видов общественного транспорта являются городские электрички, входящие в систему железных дорог Сербии. Они обеспечивают перевозки пассажиров в пределах метрополитенского ареала Белграда. Одна из наиболее хорошо организованных систем общественного транспорта находится в **Нови-Саде** (только автобусные маршруты), ее обслуживает государственная компания. Эта же компания обслуживает пригородные и междугородние маршруты. В этом городе также существуют льготы на проезд в общественном транспорте (15 категорий), и стоимость проезда зависит от зоны (всего пять зон). В **Крагуеваце** организацией и регулированием работы общественного транспорта занимается государственная компания при поддержке муниципальных властей, в настоящее время она управляет двумя транспортными фирмами (частной и государственной). В **Нише**, начиная с 2006 года, транспортом управляет государственная компания. В 2006 году в системе общественного транспорта стали появляться частные перевозчики. В настоящее время в Нише рассматривается проект восстановления в городе рельсового транспорта.

В Македонии организацией общественного транспорта (автобусы) занимается одна городская компания, которая работает только в столице. Вопросы управления государственными и частными компаниями входят в функции муниципалитета **Скопье**. В других городах транспортом ведают частные компании. В некоторых городах муниципалитеты организуют перевозку школьников на основе договоров с частными компаниями. Похожая ситуация сложилась и в столичных городах Боснии и Герцеговины (**Сараево** и **Баня-Лука**) и Косово, где список компаний общественного транспорта постепенно пополняется за счет частных предприятий.

Общественный транспорт во всех этих странах в значительной степени зависит от возможностей муниципалитетов и городов, а также от возможностей осуществления структурной перестройки городских систем и видов транспорта с учетом всех выявленных на настоящий момент многочисленных слабых сторон. **Белград**, **Бухарест** и **София** нуждаются в поддержке со стороны государства в строительстве и модернизации крупных систем общественного транспорта, таких, как метро и городской рельсовый транспорт.

Потребление энергии и энергосбережение

Во всех странах субрегиона энергетика постепенно становится одним из центральных вопросов, и не только в силу дефицита ресурсов или соображений экономики, но и в связи с перспективами экологии. Усилия по повышению экономии энергии в строительной отрасли, отопительных системах и на транспорте наряду с вопросами политики в области ценообразования и энергоресурсов направлены на решение этих сложных проблем, требующих реакции властей на местном, региональном, национальном и международном уровне. В Болгарии, Румынии, Сербии, Хорватии и Черногории энергосбережение уже входит в число основных целей стратегий развития, однако в других странах его еще предстоит включить в стратегии развития в ближайшем будущем.

Албания в начале 1990-х годов была экспортером электроэнергии, однако в 1998 году она начала ее импортировать. Такая ситуация возникла в результате сочетания ряда факторов, включая увеличение спроса, низкий уровень производства энергии, недостатки в системе оформления счетов и сбора платы за услуги, а также явную неспособность решить проблему хищений электроэнергии в сети. Все осложнялось в связи с проблемами передачи энергии и подсоединения к электросетям, что сдерживало импорт электроэнергии, а также финансовыми проблемами и сложностью оформления импортных операций. В результате, начиная с 2000 года, убытки из-за снижения ежегодной нагрузки составили от 400 до 900 гигаватт-часов.

Чтобы решить проблему дефицита электроэнергии, правительство провело разукрупнение и приватизацию энергосистемы. В начале 2008 года была создана новая энергетическая компания как самостоятельная организация с теми же сотрудниками, активами и денежными обязательствами, которые вскоре были на нее переведены. В марте 2009 года Международная финансовая корпорация (IFC) заключила с Албанией второе соглашение по развитию инфраструктуры: о приватизации Национальной энергетической компании (KESH). Тендер выиграла группа компаний Cez Group Чешской Республики, получив 76 % акций энергетической компании.

В Болгарии приоритетными направлениями «Стратегии в области энергетики 2020» являются обеспечение энергетической безопасности путем стимулирования производства энергии за счет альтернативных источников энергии (АИЭ), использования тепла, получаемого при производстве электроэнергии, повышения экономии энергии и создания конкурентоспособного рынка энергетики. Другим приоритетным направлением национальной политики является достижение в 2020 году в общем объеме потребляемой в стране энергии показателя более 16 % энергии, производимой АИЭ с использованием возможностей гидроэлектростанций, энергии ветра, солнца, геотермальных источников и биомассы. Для достижения этой цели более эффективную роль должны играть государственные и местные органы власти: в увеличении производства тепла и энергии, сокращении потерь при передаче и распределении энергии, обеспечении более экономичных транспортных средств и эффективности общественного транспорта, повышении энергосбережения существующих зданий, внедрении более строгих энергетических стандартов при строительстве новых зданий и осуществлении последовательной налоговой политики в целях рационального использования энергии.

В Румынии основными потребителями энергии являются промышленность, уличное освещение, домохозяйства, при

этом в городах существует большая разница в составе крупных потребителей. Объем возобновляемой энергии составляет 35 % всей потребляемой энергии (гидроэлектростанции, ветер и биомасса). Наибольший потенциал ветровой энергии сосредоточен в Добрудже, где разместили инвестиции многие зарубежные компании. В городах Румынии пока еще мало потребляется возобновляемой энергии, и мало используются соответствующие технологии, однако уже утверждены новые программы, финансируемые за счет местных, национальных и европейских фондов.

В Хорватии отсутствует информация о потреблении электроэнергии на местном уровне. Вместе с тем, данные о потреблении энергии в стране по секторам свидетельствуют, что в период с 2004 по 2009 год наибольший процент приходился на домашние хозяйства. В 2009 году, согласно данным Института энергетики «Хрвое-Позар», доля возобновляемой энергии в общем объеме потребляемой энергии составила 20,1 % (согласно EUROSTAT, 11 %). Общий объем производства электроэнергии составил в 2009 году 12,7 гигаватт-часов, из которых 54 % приходилось на возобновляемые источники.

В Черногории стратегия развития энергетики направлена на повышение объема возобновляемой энергии за счет реализации планов развития энергетики в городах и муниципалитетах в рамках осуществления мер по устойчивому обеспечению энергии и улучшению системы передачи и распределения энергии с целью существенного сокращения потерь, а также за счет создания местных систем централизованного отопления и подачи тепла в жилые и деловые районы.

В Сербии меньше всего энергии потребляет промышленность (20-26 %), затем следует транспорт (24-30 %) и другие сектора, включая домашние хозяйства, учреждения и коммерческие предприятия (40-56 %). Сербия располагает потенциалом ежегодного производства 4,3 миллиарда топлива в нефтяном эквиваленте за счет источников возобновляемой энергии (биомассы, энергии солнца, гидроэлектростанций и геотермальных источников), равного примерно четверти нынешнего объема потребления электроэнергии от первичных источников. В 2010 году доля поставок электроэнергии крупными электростанциями составляла 8,8 % производимой в стране электроэнергии.

В Македонии сектор энергетики отличается высоким уровнем потребления электроэнергии, низкой производительностью и дефицитом источников возобновляемой энергии. Согласно данным за 2007 год, электроэнергия возобновляемых источников энергии составляла 10 % всего энергоснабжения. В рамках подготовки к вступлению в ЕС Македония взяла обязательство достигнуть в 2020 году контрольного показателя 20 %.

В Боснии и Герцеговине гидроэнергетика, единственный экологически приемлемый источник электроэнергии, покрывает 7 % спроса первичной электроэнергии[12]. В 2005 году общее производство энергии распределилось следующим образом: 45,3 % уголь и кокс, 9,6 % гидроэлектростанции, 21,1 % жидкое топливо, 5,6 % природный газ и 20,5 % дрова.

Проблема охраны окружающей среды

Основной экологической проблемой в большинстве стран субрегиона являются различные виды загрязнения окружающей среды. Главными источниками загрязнения атмосферы в городах считаются дорожное движение и промышленность. Последствия промышленного загрязнения стали менее заметны после упадка промышленного производства с началом переходного периода. В Боснии и Герцеговине основную озабоченность вызывают сточные воды (бытовые и промышленные сбросы) и твердые отходы, кроме того, существует необходимость в переходе на использование возобновляемых источников энергии. Местные НПО выступают в поддержку расширения информированности населения по проблемам окружающей среды и рационального использования транспорта и активно проводят такую работу, однако эти усилия пока еще не привели к созданию критической массы знаний для решения экологических вопров с активным участием общественности.

В Черногории эксплуатация основных источников загрязнения воздушной среды осуществляется без применения средств фильтрации отработанных газов, или используются устаревшие технические средства. Природные факторы, такие, например, как перепады температур в районах известковых карьеров (Цетинское и Никшичское месторождения) и речных долинах (Беранской, Белопольской и Пьевльской), препятствуют рассеиванию загрязняющих веществ. В Сербии наиболее крупные источники загрязнения – нефтеперерабатывающие заводы в городах **Нови-Сад** и **Панчево**, химические заводы в **Крушеваце**, **Панчево** и **Шабаце**, металлургический завод в **Смедерево**. Наибольшее загрязнение воздушной среды дают предприятия, работающие на буром угле (Лазаревац и Обреновац близ **Белграда** и **Костолаца**), и автомобильное топливо.

Качество окружающей среды является одним из основных критериев достижения целей устойчивого развития Сербии в 2020 году. Нынешняя ситуация еще далека от того, чтобы считать ее удовлетворительной с учетом нерешенных проблем удаления твердых и жидких отходов, вырубки лесов и высокого уровня загрязняющих веществ в крупных и некоторых промышленных городах (**Бор**, **Панчево**). Только

ДИАГРАММА 4.6: **ИНВЕСТИЦИИ В ОХРАНУ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ, СЕРБИЯ, 2010 ГОД**

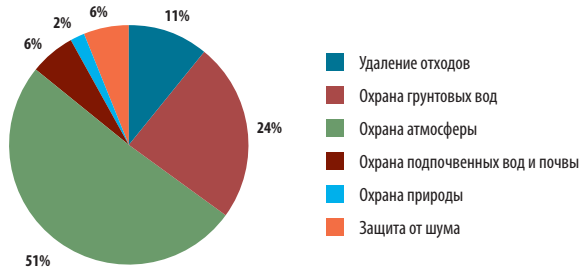
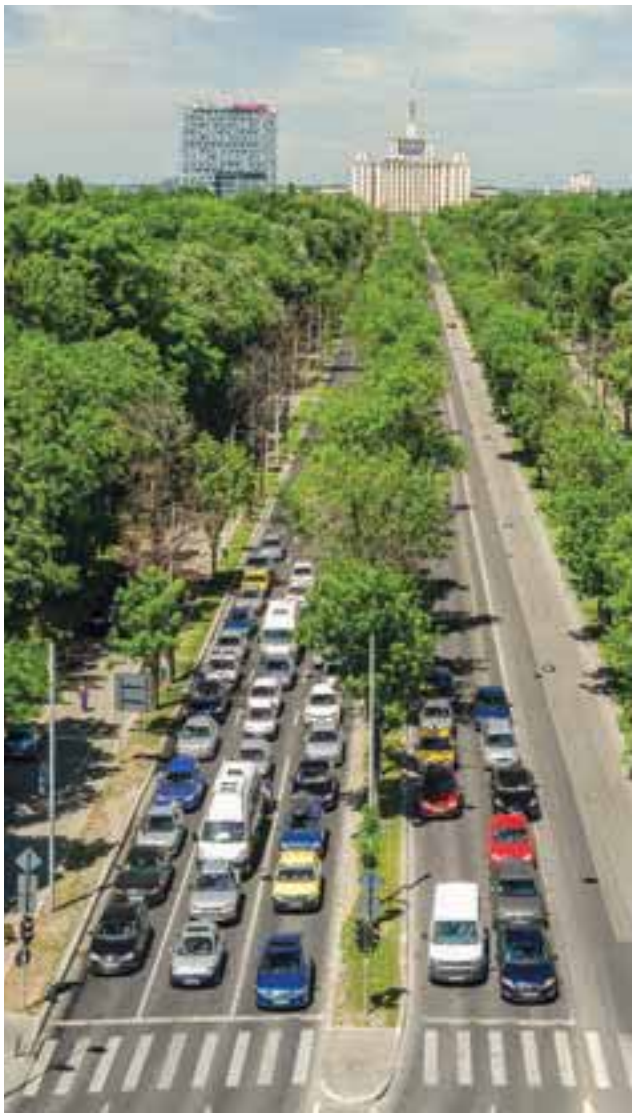


ДИАГРАММА 4.7: **ТЕКУЩИЕ ЗАТРАТЫ НА ОХРАНУ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ, СЕРБИЯ, 2010 ГОД**

Источник: *Охрана и улучшение состояния окружающей среды, Доклад о стратегии территориального развития Сербии 2009.*



Бухарест, Румыния. Транспорт признан основным источником загрязнения воздушной среды в городах региона. **© Раду Беркан/Шаттерсток**

35 % домохозяйств подключены к канализационной сети, и в 87 % домохозяйств жидкие отходы сбрасываются, не проходя предварительной очистки. Основными источниками загрязнения остаются **Белград**, **Ниш** и **Нови-Сад**, сбрасывающие загрязняющие вещества в воды Дуная и Нисавы, несмотря на попытки финансирования из-за рубежа с целью решения данной проблемы. В настоящее время в Сербии разрабатываются проекты новых законов, соответствующих стандартам ЕС, и принимаются меры по очистке территории страны от твердых отходов, а также меры по повышению информированности и уровня образования населения.

В период косовского конфликта 1998-1999 годов в результате бомбардировок был нанесен серьезный ущерб, объем которого не установлен, загрязнены воздушная среда, водные ресурсы, почва, леса и т.д., хотя в настоящее время, согласно заявлениям, уровень загрязнения не превышает уровня 1980-х годов. Основные вопросы, которые предстоит решать, это загрязнение воздушной среды и водных ресурсов, при этом атмосфера значительно загрязнена в городах, тогда как вода загрязнена и в городах, и в сельской местности.

Страны Юго-Восточной Европы ратифицировали Киотский протокол, он вступил в этих государствах в силу в период с 2005 по 2008 годы. В Румынии городские власти осознают проблему изменения климата, хотя мало что делается для смягчения последствий данной проблемы. Министерство окружающей среды осуществляет в настоящее время несколько программ, в том числе программы по обновлению национального парка транспортных средств, замене традиционного домашнего отопления системами с использованием возобновляемых источников энергии, этим занимаются также компании по организации промышленной переработки отходов, восстановлению лесных массивов, озеленению территорий и т.д. Конкретная цель – сократить экономические и социальные издержки и смягчить долгосрочное воздействие на окружающую среду. В Румынии экологические проблемы в основном связаны с шумовым загрязнением окружающей среды и загрязнением воздушной среды в результате интенсивного дорожного движения, и в некоторых городах – с работой промышленных предприятий. Области Банат, Добруджа, Восточная Мунтения и Южная Молдова стоят перед проблемой опустынивания. В Болгарии разрабатывается «Национальный план действий по борьбе с изменением климата на 2013-2020 годы», он финансируется за счет государства и местных органов власти с учетом Киотского протокола.

В некоторых городах Хорватии существуют особо охраняемые зоны, тем не менее, например, в период 1981-2009 годов в результате расползания городов территория природного парка Медведница в Загребе сократилась более чем на 21 %.

В Албании основным фактором ухудшения качества воздушной среды в городах является рост числа индивидуальных автомобилей, особенно в **Тиране**. В большинстве городов Албании, даже в Тиране, можно было бы облегчить решение проблем городского транспорта, не прибегая к существенным затратам с учетом их относительно небольшого размера и компактности. Однако решение этих вопросов осложняют проблемы организационного и административного характера, связанные с транспортом и факторами окружающей среды. В районе городов **Влёра**, **Дуррес**, **Кавая** (**Голем**) и **Саранда** (**Чука**) находятся наиболее загрязненные пляжи. Вода в озере Поградец – высокого качества, в озере Шкодер – среднего, особенно вблизи урбанизированных территорий.

В 2008 году был принят Пакт мэров городов, связанный с широко распространенным в Европе движением местных и региональных органов власти, добровольно взявших на себя обязательства по повышению энергоэффективности и использованию источников возобновляемой энергии, исходя из стремления достигнуть (и превысить) предусмотренную ЕС цель сокращения выбросов CO_2 на 20 % в 2020 году. В субрегионе по состоянию на 2012 год Пакт мэров городов одобрили и подписали 152 местных администрации (67 в Румынии, 39 в Хорватии, 14 в Боснии и Герцеговине, 17 в Болгарии, семь в Сербии, шесть в Черногории, одна в Македонии и одна в Албании). В соответствии с пактом, город **Баня-Лука** в Боснии и Герцеговине взял обязательство увеличить долю возобновляемой энергии до 20 % в 2020 году, в Баня-Луке также создан Совет по вопросам изменения климата и утвержден план действий по устойчивому развитию энергетики.

В странах субрегиона органы управления на всех трех уровнях власти сталкиваются с серьезными проблемами, обусловленными слабостью экономики, низкими финансовыми возможностями и необходимостью разработки экономически надежных методов достижения долгосрочных результатов. Большинство органов власти, в особенности в отстающих регионах, проявляют нерешительность в отношении реализации сложных в политическом плане мер краткосрочного характера, и оставляют их на усмотрение будущих администраций, несмотря на то, что уже сейчас существуют примеры проведения соответствующей политики на международном, национальном и местном уровне.

4.5
СИСТЕМЫ ГОРОДСКОГО УПРАВЛЕНИЯ

Здание мэрии в Араде, Румыния. В 41 округе Румынии и в Бухаресте полномочными органами местной власти являются окружные советы, они координируют деятельность местных (муниципальных) и городских советов. **© Речитан Сорин/Шаттерсток**

В бывших социалистических странах местным органам власти с началом переходного периода пришлось пройти интенсивное обучение, чтобы приспособиться к новым методам руководства. Длительная традиция управления принятием решений в закрытых структурах центральной и местной власти оставила свои следы почти во всех странах и городах. В переходный период появилась необходимость пересмотра роли крупных городов и метрополитенских ареалов как центров принятия решений и осуществления контроля, центров сосредоточения деловой активности и крупных предприятий и как важных центров принятия политических решений[13]. Новые формы управления потребовали новых методов принятия решений, новых структур формирования политики, более внимательного проведения переговоров с заинтересованными сторонами и общественностью, а также обеспечения участия общественности, повышения гибкости и открытости.

В странах субрегиона политическая система, как правило, остается централизованной, передача прав и обязанностей на более низкие уровни органов власти идет медленно. Предпринимательский подход в системе городского управления[14] применяется лишь в нескольких крупных городах, большинство муниципальных органов власти не владеют технологией реализации принятых решений и просто сохраняют существовавшие в прошлом методы управления. Изменение роли городов становится сегодня одним из основных факторов национальной и региональной политики. Тем не менее, реальные и эффективные изменения в этом отношении на местах во многих странах так и не произошли.

Национальная городская политика

Государства субрегиона, входящие в состав ЕС, достигли успехов в развитии городской законодательной, организационной и финансовой системы и осуществлении политики комплексного городского развития. Болгария и Румыния приняли национальные планы или стратегии, определяющие политику городского развития, в которой предусматривается новая роль городов в экономическом развитии. Эти страны поддерживают принцип сбалансированной национальной иерархии городских систем на основе нормативно-правовой базы и решений правительства, что позволяет регулировать вопросы создания полюсов роста и полюсов городского развития. Упор делается на комплексное городское развитие на основе программных документов на период до 2013 года (Румыния) и 2015 года (Болгария).

Хорватия и Сербия отстают в проведении городской политики, которая определяется национальными планами территориального развития и комплексными стратегиями. На основе Плана территориального развития Сербия определилась с принципами полицентризма, вопросами функциональной интеграции муниципальных образований и обновления городов, что открывает перспективы для планирования процесса функциональной кластеризации городов и муниципалитетов на период до 2020 года и

включения принципов планирования в программу реализации Плана территориального развития Сербии на период 2011-2015 годов вместе с рядом количественных показателей и региональных планов. Еще одна концепция планирования связана с целесообразным в функциональном отношении объединением крупнейших метрополитенских ареалов в три *ареала оперативных действий*, как определено проектом «Сеть планирования Центр-Юго-Восток 2006» (PlaNet CenSE). Главная проблема связана с отсутствием конкретного определения юрисдикции, прав, обязанностей и ответственности городов с точки зрения законодательства. Города Хорватии, как и Сербии, выполняют практически такие же задачи, что и муниципальные образования. Округа (НПТС-3) отвечают за вопросы экономического и социального развития. В этой стране города имеют доступ на финансовые рынки за получением кредитов и получают в виде субсидий 81,8 % финансовых средств из государственного бюджета. Большие города (с населением свыше 35 000 жителей) выполняют некоторые дополнительные функции по сравнению с муниципалитетами.

Македония решает вопросы городского развития на основе документов планирования, таких как План территориального развития Македонии, и с помощью Министерства местного самоуправления, Совета по планированию регионального развития и муниципальных организаций, ответственных за подготовку планов регионального развития. Однако вопросы реализации концепций планирования городского развития остаются открытыми.

В других странах субрегиона нет конкретной городской политики в силу политической нестабильности и отсутствия ясности в организационном отношении (Босния и Герцеговина) или в связи со все еще неавекватным решением городских вопросов (Албания). Вместе с тем, во всех странах в той или иной степени действуют законы и концепции в отношении предпочтительной роли их городов. Боснии и Герцеговине, а также Косово было предложено разработать совместно с агентствами регионального развития концепцию регионального подхода в соответствии «Программой регионального развития Европейского Союза» (EURED). Они создали такую концепцию на основе совместного финансирования проекта, а также, при поддержке программы «Инструмент предоставления помощи государствам при подготовке к вступлению в ЕС» (IPA), разработали программу по ее реализации. В Боснии и Герцеговине разрешение городу на получение кредита дает министр финансов на основании письменной заявки, подписанной мэром города и утвержденной местным законодательным органом.

Неотъемлемой задачей стран субрегиона, особенно не членов ЕС, станет реализация концепций городского планирования – при соответствующих юридическом сопровождении, налоговом обеспечении и финансовой поддержке – за счет кластеризации городов и создания городов-регионов как региональных полюсов роста и полюсов развития городов (как в Румынии) или как районных (окружных) центров (как в Хорватии и Сербии). Составной частью такой политики должны стать малые города и села. Повышение информированности населения по вопросам кластеризации муниципалитетов и роли городов в этом процессе имеет важнейшее значение для улучшения экономической и социальной ситуации.

Децентрализация и местное самоуправление

Благодаря нормативно-правовым актам ЕС в странах субрегиона сегодня действуют однотипные формы территориального устройства, за исключением Косово в силу его специфического статуса, и также Боснии и Герцеговины из-за проведения двумя его государственными образованиями различной, а иногда и взаимно противоречивой политики.

В Болгарии и Румынии существует четыре уровня регионов: национальный (НПТС-0 и 1), уровень области/уезда (НПТС-2), уровень округа/района (НПТС-3), а также местные административные единицы (МАЕ-1/2). Если в 1980-х и 1990-х годах в Болгарии насчитывалось девять областей и 264 муниципальных образования, то в настоящее время в стране существует 28 районов (создана децентрализованная система административно-территориального деления государства на основе муниципальных формирований), территориальные образования проводят в жизнь политику государства, местные органы управления не выбираются, и финансирование осуществляется из государственного бюджета. В Румынии насчитывается 41 уезд плюс **Бухарест**, в уездах созданы государственные местные органы власти – уездные советы, которые координируют деятельность местных (муниципальных) и городских советов.

В Болгарии городские и местные органы власти могут брать кредиты в размере до 25 % объема местного дохода в коммерческих банках и международных финансовых учреждениях и выпускать муниципальные облигации. В Румынии города и коммуны могут брать кредиты в стране и за рубежом для инвестирования в местные проекты и рефинансирования местного государственного долга.

В Болгарии и Румынии регионы категории НПТС-2 были введены для целей планирования и статистики. В Болгарии существует шесть регионов (районов) НПТС-2 во главе с районными советами, ответственными за вопросы регионального развития, в Румынии создано восемь регионов НПТС-2, в каждом из них существуют советы регионального развития, однако административной властью они не обладают. В Болгарии и Румынии существуют похожие структуры получения доходов местными органами власти: собственные доходы, перечисления государственных средств, государственные субсидии и гранты. В Румынии выполнение функций административными органами непосредственно на местах строится на основе децентрализации, при этом существует автономия административного управления, финансирования и предоставления услуг населению. Города, коммуны и уезды имеют собственные финансовые ресурсы и фонды, находящиеся в государственной и частной собственности.

В Албании осуществляется реформа и децентрализация системы управления, но она пока еще не соответствует номенклатуре EUROSTAT и принципам ЕС. До 2000 года в Албании насчитывалось 36 районов и 12 округов. После 2000 года сохранилось прежнее число местных административных единиц, то есть 65 муниципальных образования и 309 коммун, в 48 % из них количество население составляет менее 5 000 жителей. Двенадцать округов выполняют функции, связанные с предоставлением услуг населению, обеспечением общих интересов местных административных единиц и согласованием местных, региональных и национальных приоритетов, в состав окружных советов входят представители местных советов. В **Тиране** насчитывается 11 городских районов, управление городом осуществляет выборный городской совет. Согласно закону, города Албании выполняют функции развития инфраструктуры, предоставления услуг населению, решения вопросов землепользования, развития экономики и охраны наследия. При этом местные органы управления требуют больше власти и автономии в отношении финансовых ресурсов.

Босния и Герцеговина – страна с двумя государственными образованиями. ЕС оказывает ей помощь в рамках «Проекта ЕС о подотчетности городского управления» с целью укрепления демократической системы местного управления и возможностей муниципальных органов власти по обслуживанию городских жителей в условиях подотчетного и демократического управления. Муниципалитеты обладают незначительными правами в области финансирования, однако в последнее время они получили право открывать счета в банке.

В Косово существует двухуровневая система управления: центральные и местные органы власти, в ведении которых

ТАБЛИЦА 4.6: **ОБЯЗАТЕЛЬНЫЕ ФУНКЦИИ МЕСТНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В ХОРВАТИИ**

Муниципальные образования и малые города	Большие города и окружные центры	Округа
общественное и жилищное планирование территориальное планирование и зонирование коммунальные услуги детские дошкольные учреждения социальное обеспечение первичная медицинская помощь начальное школьное образование культура, физическая культура и спорт защита прав потребителя охрана и улучшение состояния природной среды пожарная охрана и гражданская оборона местный транспорт	общественное и жилищное планирование территориальное планирование и зонирование коммунальные услуги детские дошкольные учреждения социальное обеспечение первичная медицинская помощь начальное школьное образование культура, физическая культура и спорт защита прав потребителей охрана и улучшение состояния природной среды пожарная охрана и гражданская оборона местный транспорт содержание дорог общего пользования выдача разрешения на строительство и землеотвод	образование медицинское обслуживание территориальное планирование и зонирование развитие экономики дорожная и транспортная инфраструктура планирование и строительство сети учебных, медицинских, социальных и культурных учреждений выдача разрешений на строительство и землеотвод и других документов, связанных со строительством на территории округа, за исключением территории крупного города

Источник: Jurlina Alibegović, D. and Slijepčević, S., *Decentralisation in Croatia:Problems and Possible Solutions*, доклад, представленный на научном семинаре «На пути к вступлению в ЕС: нынешние и будущие проблемы стран-кандидатов и возможных кандидатов на вступление в ЕС», организованном Институтом европейских исследований (IUEE), 2010

ТАБЛИЦА 4.7: **КЛАССИФИКАЦИЯ ПО КАТЕГОРИЯМ НПТС В ЮЖНОМ СУБРЕГИОНЕ**

Страна	НПТС-0/1	НПТС-2	НПТС-3	МАЕ-1/2
Албания	/1	-	12	374
Болгария	/1	6	28	264
Босния-Герцеговина	/1	2 (Федерация Боснии и Герцеговины и Сербская Республика – Округ Брчко)	6 округов и групп округов (Федерация Боснии и Герцеговины) + 5 неофициальных районов (Сербская Республика и Округ Брчко)	144 (80 в Федерации Боснии и Герцеговины + 63 в Сербской Республике и Округе Брчко)
Косово	-	1	7	28
Македония	-/1	-	8	1860
Румыния	1/4	8	41 + город Бухарест	3181
Сербия	-/2	4 (кроме Косово)	22 + город Белград	122
Хорватия	-/1	3	20 + город Загреб	555
Черногория	-	-	1	19 + Подгорица, Цетинье

Источник: Национальные бюро статистики и национальные доклады стран южного субрегиона.

находятся семь административных районов (**Приштина** плюс шесть больших городов с пригородами). Главное изменение по сравнению с прежней системой управления – широкая децентрализация власти и укрепление роли органов местного самоуправления. До сих пор остается открытым вопрос об автономии четырех муниципальных образований, расположенных на севере, в которых в основном проживают сербы.

Хорватия, Македония и Сербия, подобно другим странам, находятся в процессе структурной перестройки территории страны в соответствии с нормативными требованиями ЕС. В Македонии по одной территориальной единице имеют статусы НПТС-0, НПТС-1 и НПТС-2; восемь единиц – статус НПТС-3; 84 муниципальных образования относятся к категории МАЕ-1 и 1 776 поселений – к категории МАЕ-2. Во всех регионах имеются управления регионального развития и центры планирования развития регионов. Территориальные единицы местного самоуправления созданы в 2004 году в соответствии с законом, определяющим их границы и юрисдикцию. Финансирование местных органов власти осуществляется за счет собственных статей дохода (местные налоги, платежи и сборы), государственных субсидий и других источников. Муниципальные органы власти вправе обращаться за получением кредитов на рынки отечественного и иностранного капитала и осуществляют контроль за собственными доходами.

Черногория как наименьшая в субрегионе страна относится к категории НПТС-3 и имеет 19 муниципальных образований (категории МАЕ-1/2), кроме столицы **Подгорицы** и старой королевской столицы **Цетинье**. В географическом и функциональном отношении Черногория делится на три района – северный (горы), центральный (равнина) и южный (побережье). Муниципальные образования Черногории имеют самоуправляемый статус и автономны в финансовом отношении.

В Хорватии действует система управления на двух уровнях, в стране насчитывается 429 муниципальных образований и 20 округов. Юрисдикция городов с населением свыше 35 000 жителей распространяется на территорию округа. **Загреб** имеет одновременно статус муниципалитета и статус окружного города. В Хорватии существует три статистических региона категории НПТС-2, что позволяет отлеживать статистику регионального развития и процесс планирования экономического развития. Муниципалитеты и малые города выполняют задачи местного значения, большие города (с населением свыше 35 000 жителей) выполняют такие же обязанности, а также решают дополнительные задачи, связанные с обслуживанием дорог и выдачей разрешений на строительство. Существовавшие ранее

Нови-Сад, Сербия. Нови-Сад – крупнейший город и административный центр автономного края Воеводина. **© Александр Тодорович/Шаттерсток**

функции государственного управления переданы на уровень местных и региональных органов власти через специально созданные отделы административного управления. Сбор налогов сохраняется на местном уровне, налоговые поступления идут на финансирование работ, связанных с выполнением соответствующих функций (муниципальные образования, малые и большие города).

В Сербии сохраняется централизованная власть, в конституционном порядке определен статус автономных краев Воеводина и Косово и Метохия; в стране, кроме **Белграда**, насчитывается 122 муниципальных образования и 22 города. Автономный край Воеводина и Белград входят в категорию НПТС-1, остальная часть территории Сербии составляет еще один регион НПТС-1. Пять округов относятся к НПТС-2; вопрос Косово, с позиций Сербии, остается открытым; 22 окружных города входят в категорию НПТС-3. В общей сложности 150 муниципальных образований входят в категорию МАЕ-1/2. Несмотря на то, что Белград входит в категорию НПТС-1, он относится также и к категории регионов НПТС-2 и имеет одновременно статус округа и города с 17 городскими муниципальными образованиями, что с точки зрения административного управления создает неудобства, и сложившаяся ситуация рано или поздно должна прояснится.

В Сербии два основных уровня в системе управления: национальный и местный; автономный край Воеводина имеет статус самостоятельной территории; Белград как столица имеет особый юридический статус. Четыре региона (пять, если считать Косово) являются статистическими административными единицами, и 22 округа играют роль связующего звена между центральной властью и малыми территориальными единицами, но при этом (и это не совпадение) они покрывают ту же самую территорию, что и зоны функционального влияния городов, предусмотренные в соответствии с Планом территориального развития Сербии в качестве модели кластеризации городов на основе совместных проектов и интересов. Согласно Закону о региональном развитии 2009 года, новое юридическое определение получили 22 малых региона (области), хотя и без четкого указания функций. Города и муниципальные образования, как и раньше, не имеют права собственности на недвижимость, при этом свое право пользования передало им государство. Городские и муниципальные бюджеты формируются на основе отчислений финансовых средств из центрального ведомства, ответственного за сборы налогов, за исключением налогов на недвижимость и других местных налогов и сборов. В настоящее время рассматривается вопрос о децентрализации и предоставлении права собственности на недвижимость, и некоторые децентрализованные механизмы уже введены в действие.

Городское управление на региональном и местном уровне

Управление на региональном уровне является в целом новым вопросом для большинства стран субрегиона. Больше других в этом отношении продвинулись Болгария и Румыния, но и они пока еще достаточно далеки от других стран ЕС в плане реформ управления. Во всех странах проблемы городского масштаба решаются на местном уровне, вопросы стратегического значения – на национальном уровне. Соответственно, крупные города не считаются, как и прежде, полюсами роста, исключение составляют законодательство Румынии, и, частично, практика планирования в Македонии, Сербии и Хорватии. Практически во всем субрегионе открытым остается вопрос методики сбора и обработки статистических данных в отношении классификации территорий.

В Болгарии, Румынии и Хорватии особое внимание уделяется аспектам городского развития на окружном и местном уровне. Округ в Хорватии – это не только статистическая административная единица, но и основное звено, на уровне которого осуществляется управление процессами развития и постоянный контроль за выполнением обязательных функций в конкретных областях деятельности (образование, медицинское обслуживание, планирование, развитие экономики и т.д.), сосредоточенной в крупных городах, а также в других областях городской жизнедеятельности. Районы в Болгарии по существу представляют собой «децентрализованные государственные органы власти» и, так же как в Сербии, осуществляют контроль за решениями местных властей и участвуют в деятельности, связанной с региональным планированием, в частности, когда вопросы касаются роли городов как полюсов роста.

В других странах субрегиона категория регионов НПТС-3, если она там существует, служит лишь для целей статистики. В Албании, Боснии и Герцеговине, Косово, Македонии и

ТАБЛИЦА 4.8: **ПОТОКИ ПИИ В БОЛГАРИЮ И ОБЩАЯ СУММА ПИИ (ПРОЦЕНТЫ ОТ ОБЩЕГО ОБЪЕМА КАПИТАЛОВЛОЖЕНИЙ), 1992-2000 ГОДЫ И 2009 ГОД**

Регионы НПТС-3	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1992-2000 Итого	2009 Итого
1. София	**80,4**	**81,1**	**89,4**	**36,5**	**40,3**	**21,1**	**51,8**	**35,4**	**66,3**	**48,9**	**61,4**
2. Второстепенные города национального значения	**18,7**	**5,1**	**6,1**	**42,1**	**11,6**	**39,2**	**22,5**	**34,7**	**25,0**	**27,1**	**21,0**
Варна	0,5	2,4	0,7	0,4	3,4	34,7	9,4	6,2	7,7	10,9	8,0
Пловдив	18,1	0,3	3,4	7,4	3,7	0,7	6,3	5,9	6,6	5,0	4,2
Бургас	0,1	2,2	0,9	3,8	1,2	3,0	1,9	14,7	8,1	6,3	4,1
Стара-Загора	0,0	0,2	0,4	18,8	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	1,0	2,1
Русе	0,0	0,0	0,4	0,0	0,5	0,1	4,1	1,4	1,8	1,5	1,7
Плевен	0,0	0,1	0,1	11,7	2,5	0,6	0,5	6,3	0,6	2,3	0,8
3. Другие значимые большие и средние города	**0,9**	**13,7**	**4,6**	**21,3**	**48,1**	**39,7**	**25,7**	**29,9**	**8,7**	**24,0**	**17,7**

Источник: Болгарский национальный институт статистики (НИС)

Черногории вопросы городского развития решаются только на местном уровне и лишь иногда упоминаются в национальных планах территориального развития.

В субрегионе повсеместно существует проблема горизонтальной координации. Исключение составляет Румыния, где сегодня разрабатываются комплексные подходы и методы, в отличие от методов решения по секторам. Приоритетным направлением в остальных странах должно стать двойное горизонтальное сотрудничество: сотрудничество между секторами и государственными предприятиями и сотрудничество между соседними районами. Оба эти направления имеют отношение к вопросам городского управления, и отсутствие сотрудничества в настоящее время является следствием нечеткой организации (в основном все еще ориентированной на работу по секторам) и нерешенных вопросов разделения и распределения полномочий между структурами власти.

Кластеризация (создание сетей) муниципальных образований в Болгарии и Румынии целесообразна и вполне возможна, некоторые первые шаги уже сделаны в этом направлении в Сербии и Хорватии. В других странах до сих пор отсутствуют правовые стимулы для развития регионального и межрегионального сотрудничества. Для того, чтобы кластеризация муниципалитетов стала обычным явлением, нужны значительно более активные меры воздействия с использованием юридических, организационных и экономических стимулов. Например, в Болгарии можно в этих целях использовать муниципальные финансовые структуры, поскольку муниципальные власти располагают всеми возможностями для осуществления различных совместных предприятий, и сделать это можно хотя бы в качестве первого шага по развитию сотрудничества между ними.

Вертикальное сотрудничество достигается в основном за счет развития практики планирования и использования организационных структур на национальном, региональном и местном уровне. В некоторых странах, например, в Сербии, вертикальная координация в системе планирования предусмотрена законом в обязательном порядке. При разработке нового плана территориального развития Сербии (с применением комплексных методов и критериев ESPON) вертикальная и горизонтальная координация стала новинкой, и можно надеяться, что она будет способствовать обеспечению надежности, открытости и эффективности в реализации концепции планирования в среднесрочной перспективе.

В Румынии система объединения в кластеры уездных и менее масштабных территориальных единиц служит механизмом координации деятельности регионального значения и находится под контролем государства, тогда как города решают вопросы местного значения, представляющие особый интерес. Вертикальная координация в других странах субрегиона является обычным делом, при этом государственные организации осуществляют контроль за согласованностью документов планирования, хотя эта работа продвигается медленно.

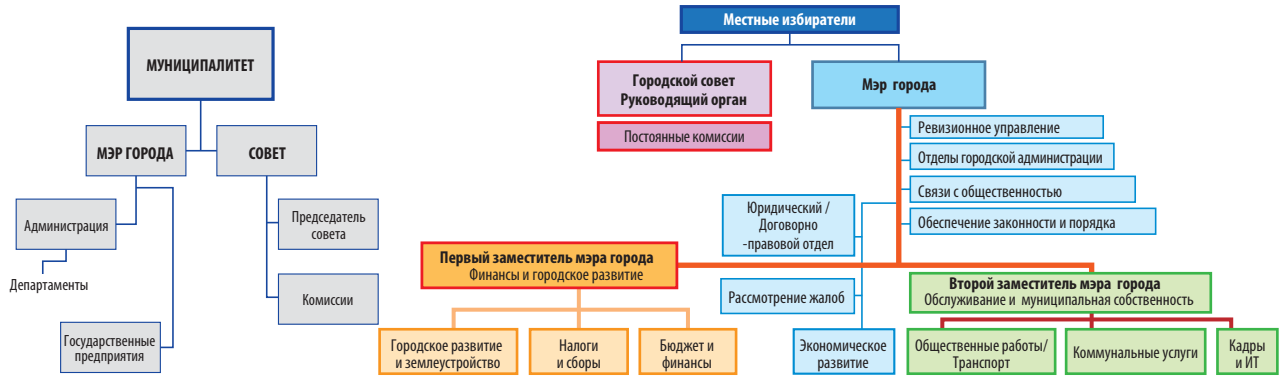
Подготовка бюджетов в городах субрегиона осуществляется традиционными методами, без адекватного планирования и координации программ и без учета различий между текущим (годовым) и капитальным (среднесрочным) бюджетом. В настоящее время данная проблема решается в Хорватии и в городе **Белграде**. При отсутствии такой дифференциации перспективы городского и регионального планирования становятся нереальными, если не устаревшими. Во всех странах составление местных бюджетов регулируется законодательными актами, основанными на традиционных или зарубежных моделях, как например, в Косово и Боснии и Герцеговине. Во всех странах субрегиона в дополнение к местным доходам выделяются государственные субсидии, а в Сербии государство предоставляет средства также на содержание местной дорожной инфраструктуры.

Все это служит иллюстрацией пока еще достаточно ограниченных масштабов децентрализации. Отчисляемые суммы государственных средств и субсидий составляют свыше 50 % в Болгарии, 40 % в Сербии; кроме того, существуют и другие источники, такие, например, как стабилизационные фонды и гранты под определенные условия в Черногории и гранты и дотации в Боснии и Герцеговине, Македонии и Хорватии. Вопросы, касающиеся фактических расходов местного самоуправления, решаются местными органами власти, при некотором государственном контроле в Сербии и полной автономии в Македонии и Черногории.

В большинстве стран субрегиона города имеют право занимать денежные средства на рынках капитала и пополнять местные ресурсы за счет кредитов. Исключение составляют Босния и Герцеговина и Косово, где за разрешением на получение займа мэры городов и городские советы должны обращаться к государству.

В Болгарии, Румынии, Сербии и Хорватии данные о ежегодных городских бюджетах можно получить по каналам общедоступной информации, но для публичного обсуждения бюджет открыт только в Белграде.

ДИАГРАММА 4.8: **СТРУКТУРА МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В МАКЕДОНИИ И АЛБАНИИ**



Источник: Национальные доклады Албании и Македонии

Контроль за бюджетным процессом муниципальных формирований осуществляется в странах и городах с централизованной системой городского управления. В настоящее время в **Белграде** вводится самостоятельная система контроля за расходами на текущие и капитальные нужды путем разработки комплексных и секторальных долгосрочных планов территориального и городского развития, рассчитанных на три года или пять лет.

Совершенствование системы городского управления

Система городского управления в субрегионе тесно связана как с вопросами расходования государственных средств, так и с вопросами эффективности и стабильности управления. Исторически сложившаяся практика принятия закрытых решений нуждается сегодня в открытости, участии общественности, стратегическом мышлении и отчетности. В качестве оправдания ошибок и упущенных возможностей нередко используются ограниченные финансовые средства, однако во многих случаях фактическими причинами служат отсутствие знаний, надежных систем информации и профессиональной подготовки, а также нереальные планы действий.

В отличие от системы социализма с присущим ей диктатом государства сегодня больше внимания уделяется плюралистическим интересам и передаче управленческих функций на нижние уровни администрации в целях решения проблем отставания городского управления, особенно в городах с плохо разработанными или отсутствующими планами и стратегиями городского развития. В Косово и Боснии и Герцеговине (в соответствии с «Проектом ЕС о подотчетности городского управления», этап II) при содействии иностранных консультантов осуществляется подготовка сотрудников местных органов власти к работе по новым моделям городского управления, такая же работа проводится во многих городах Албании, Сербии, Хорватии и Черногории. В Македонии передача управленческих функций и ресурсов проводится на основе детального плана с указанием прав и обязанностей госучреждений в различных секторах.

В Болгарии и Румынии завершился первый этап работы с административными органами, в итоге проведена частичная модернизация системы городского управления и реализованы новые инициативы с учетом требований ЕС по вопросам комплексного планирования и развития, городского управления в метрополитенских ареалах, кластеризации городов и долевого участия в финансировании. В крупных городах Румынии особое значение приобрела борьба с коррупцией и безнаказанностью. В **Бухаресте** принимаются меры по снижению числа дорожно-транспортных происшествий и несчастных случаев, в Румынии также реализуется проект по расширению включенности населения в контекст планирования и городского развития в крупных городах.

В крупных городах Сербии осуществляется или уже завершена разработка стратегии развития на местах в соответствии с законами, принятыми в 2011 году. В **Белграде** в настоящее время пересматривается бюджет и программы с целью обеспечения согласованности с документами, определяющими вопросы стратегии и планирования. Проблему создает громоздкая бюрократическая структура городских административных органов Сербии.

В Хорватии на местном и региональном уровне вводятся методы планирования и разработки планов действий в сочетании с координацией работы по планированию бюджетов с участием общественности. С другой стороны, лишь в немногих городах Хорватии городские жители реально привлекаются к участию в разработке местных бюджетов, если не считать **Цриквеницы**, где проводятся реформы в соответствии с «Проектом реформирования местных органов власти», который финансируется USAID. Город **Риека** обратился к независимым консультантам с просьбой оказать методическую помощь в разработке программ городского развития.

В заключение следует отметить, что, несмотря на реально ощутимые инициативы, направленные на совершенствование деятельности городских органов власти, большинству стран предстоит еще пройти долгий путь, чтобы создать децентрализованное общество на основе развития свободного рынка и демократических институтов и обеспечить устойчивость своих городов.

На пути к территориальному планированию и городскому развитию на основе сотрудничества

В период существовавшей ранее в субрегионе системы государственного контроля и закрытого принятия решений городские и территориальные планы использовались для демонстрации проводимой политики. При этом при плановой экономике реальное положение дел часто подавалось в искаженном свете и делались слишком оптимистичные прогнозы. В переходный период стали внедряться инновации в планировании, пришедшие с Запада, но во многих случаях сохранились прежние методы работы.

Сербия достаточно успешно продвигается в планировании территории на национальном и региональном уровне, используя в качестве механизмов комплексного решения как старые, так и новые методы работы. Тем не менее, Сербии нужны четкие и точные технические решения для преодоления значительного числа острых проблем в областях окружающей среды,

В Скопье, Македония, осуществляется серьезная модернизация, получившая название «Скопье 2014». На снимке показаны строительство Музея археологии и здания Финансовой полиции.
© www.colinsnotes.com

инфраструктуры, социально-экономического развития. В частности, страна нуждается в новых методах программирования, оценки и мониторинга процессов территориального развития и политики в отношении прав собственности, реституции (находится на рассмотрении в парламенте), завершения земельного кадастра и кадастра собственности, борьбы с нелегальным строительством на территории страны. В целях решения этих проблем постоянно осуществляются пересмотр и внесение изменений в законодательство.

В Хорватии, так же как и в Сербии, существует комплексное национальное и региональное планирование, но оно больше сфокусировано здесь на материальных аспектах обновления городов – важном вопросе как на уровне округов, так и городов. В стране существуют представительные региональные и местные органы власти, но участие общественности возможно лишь на завершающем этапе планирования, и во многих случаях оно сталкивается с проблемой отсутствия социально-экономического анализа.

В Болгарии вопросы обеспечения комплексного планировании лучше поставлены на местном уровне в городах и муниципальных образованиях, чем на региональном уровне, хотя в этой стране и предпринимаются шаги по интеграции материальных и социально-экономических аспектов планирования. Планы территориального развития должны стать обязательными и разрабатываться на основе продуманных планов социально-экономического развития, что определяет формулу успеха национального комплексного планирования. Потенциально возможным механизмом обеспечения комплексного подхода в период 2007-2013 годов являются комплексные планы городского развития в соответствии с «Оперативной программой регионального развития».

В Черногории разработан национальный план территориального развития, а в Македонии – и национальный, и региональные планы, отражающие как государственные приоритеты, так и местную специфику городского планирования. Вместе с тем, документация Македонии по городскому планированию вызывает серьезные сомнения относительно юрисдикции местных органов власти в отношении вопросов землепользования и застройки земельных участков. В **Скопье** накоплен положительный опыт решения вопросов с участием общественности, в городе создан рабочий орган с участием сотрудников городской администрации, экспертов-градостроителей и представителей гражданского общества, который позволяет проводить обмен идеями и мнениями относительно потребностей горожан и бизнеса и готовить информацию для принятия градостроительных решений.

Стратегическое территориальное планирование Косово строится на основе рекомендаций ООН-Хабитат по новым подходам к планированию и путям решения сложных экономических и политических проблем, а также вопросов стихийного нелегального строительства, ухудшения состояния окружающей среды, нерационального использования ресурсов и дефицита инвестиций. Кроме того, ООН-Хабитат оказывает Косово содействие в подготовке плана территориального развития и разработке других стратегически важных, гибких мер реагирования, направленных на обеспечение комплексного и устойчивого развития территории.

Босния и Герцеговина имеет различный опыт планирования в двух ее государственных образованиях. Если Сербская Республика уже разработала план территориального развития, то Федерация Боснии и Герцеговины пока еще утвердила только проект будущего плана. В Федерации Боснии и Герцеговины планы территориального развития приняли четыре из десяти округов, в Сербской Республике региональные планы приняты, но сохраняется неопределенность в отношении концепции регионального подхода. Между двумя государственными образованиями не существует координации действий в планировании «по горизонтали», а координация «по вертикали» не представляется возможной, так как вопросы территориального планирования не входят в юрисдикцию государства.

Трансграничное сотрудничество

Конец XX века стал периодом драматического передела границ в южном субрегионе. Распад бывшей Югославии привел к созданию шести новых стран и Косово, вопрос об окончательном статусе которого пока обсуждается. Появление новых стран означало появление новых границ, что еще больше усилило напряженность в муниципалитетах и городах, многие из которых и так находились в бедственном положении. В XXI веке в субрегионе активизировалось трансграничное сотрудничество, получившее стимул благодаря реализации программы «Инструменты предоставления помощи государствам при подготовке к вступлению в ЕС» (ИПП) и других проектов ЕС, что позволило проложить новые пути к развитию сотрудничества и прекращению конфликтов, и, что важнее всего, создать новые возможности взаимодействия в социальной, экономической и экологической областях в приграничных районах, которые обычно находятся в числе отстающих. Однако, без конкретной национальной политики и системы стимулирования и без достаточного понимания преимуществ сотрудничества, местные органы власти воспринимают друг друга скорее конкурентами в борьбе за финансирование и влияние, чем партнерами по сотрудничеству.

Сербия имеет наибольшее число внешних границ (восемь)

КАРТА 4.9: **ТРАНСГРАНИЧНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО СЕРБИИ И СОСЕДНИХ РЕГИОНОВ (КАТЕГОРИИ НПТС-3)**

Источник: План территориального развития Республики Сербии на 2010-2020 годы

и, следовательно, согласно классификации по программе ИПП, она входит в категорию «трансграничных районов» (площадь приграничных районов – 60 086 кв.км или 68 % общей территории). Города Сербии в приграничных районах поддерживают сотрудничество с городами и областями Болгарии, Хорватии, Венгрии и Румынии, и на данный момент реализовано уже немало проектов. Развитие сотрудничества с городами Боснии и Герцеговины, Македонии и Черногории отложено до следующего периода осуществления программы в 2013-2017 годах.

Болгария и Румыния развивают трансграничное сотрудничество в рамках деятельности Ассоциации приграничных регионов Европы. Сотрудничество между городами, расположенными в приграничных районах Болгарии и Румынии, носит несколько ограниченный характер: только город **Джурджу** инициировал и осуществляет несколько важных проектов в еврорегионе Джурджу-Русе. Строительство моста через Дунай между городом **Видин** в Болгарии и **Калафат** в Румынии будет способствовать дальнейшему сотрудничеству по развитию инфраструктуры между этими городами и их окружением. Хорватия участвует в шести программах трансграничного сотрудничества с приграничными городами и муниципалитетами Боснии, Венгрии, Сербии, Словении и Черногории с перспективами дальнейшего расширения. Кроме того, Сербия и Хорватия поддерживают широкие связи с европейскими городами-побратимами, развивая сотрудничество в сфере культуры, образования, экономики и других областях.

Македония поддерживает связи с городами-побратимами, активно развивает трансграничное сотрудничество с Албанией, Болгарией и Грецией и участвует в реализации новой задачи по программе «Европейское территориальное сотрудничество», которая осуществляется при финансовой поддержке программы ИПП. Программа «Трансграничное сотрудничество» охватывает территорию площадью 19 969 кв. км, уделяя особое внимание сотрудничеству между регионами Албании и Македонии, относящимися к категории НПТС-3. В число получателей помощи по этой программе входит широкий круг организаций, начиная от государственных и местных учреждений и кончая частными компаниями и НПО. Албания считает, что развитие приграничного сотрудничества сдерживается из-за отсутствия методологических принципов и правового обеспечения межмуниципального сотрудничества, а также недостаточных знаний законов.

Трансграничное сотрудничество городов Боснии и Герцеговины находится на начальной стадии, однако взаимодействие с Сербией, Хорватией и Черногорией постепенно расширяется. Аналогичная ситуация сложилась и в Черногории, где, согласно Плану территориального развития должны быть созданы восемь зон трансграничного сотрудничества, но пока что не функционирует ни одна из них.

После вступления Хорватии в ЕС в 2013 году субрегион войдет в новый этап развития трансграничного сотрудничества, и слабо развитые приграничные районы получат более широкие преимущества.

4.6
НАЗРЕВАЮЩИЕ ПРОБЛЕМЫ

Бульвар Ситняково, София. София – узловой город на пересечении трех транспортных коридоров, поэтому она лидирует в плане привлечения иностранных инвестиций. **© Боби Димитров**. Лицензия корпорации «Криэйтив Коммонс». Версия 2.0. Общая лицензия.

Конкуренция и сотрудничество

Конкурентоспособность регионов НПТС-2 и в особенности НПТС-3 во всех странах субрегиона, кроме Боснии и Герцеговины, является проблематичной в общеевропейском контексте. Данная проблема, новая даже для членов ЕС Болгарии и Румынии, требует корректировки правовых, административных, макроэкономических и финансовых систем. В этих странах, по сравнению с другими странами ЕС, региональное сотрудничество пока еще носит весьма ограниченный характер. В Софии, Бухаресте и некоторых других больших городах реализуются всего лишь несколько проектов сотрудничества[15].

Города Болгарии занимают сравнительно неплохие позиции благодаря полицентрической системе расселения страны и расположению на европейских транспортных коридорах. Неудивительно, что при таком уровне доступности, обеспеченнности основной инфраструктурой и с такими богатыми природными и людскими ресурсами крупные города Болгарии имеют самый высокий уровень ВВП в субрегионе. **София** – узловой город на пересечении трех транспортных коридоров, поэтому она лидирует в плане привлечения иностранных инвестиций, собрав в 2009 году 61,4 % всех ПИИ, размещенных на территории Болгарии. Это намного больше, чем инвестиции в **Варну** (8 %), **Пловдив** (4,2 %), **Бургас** (4,1 %), **Стара-Загору** (2,1 %) и **Плевен** (1,7 %).

Проблема Болгарии заключается в структуре экономики: ее промышленный сектор сократился в период 1990-2010 годов с 44,8 до 26,8 %. Можно ожидать, однако, что трансъевропейские коридоры как оси экономического развития будут способствовать расширению производства обрабатывающей и перерабатывающей промышленности в крупных и средних городах Болгарии за счет обеспечения удобного доступа в эти города. Еще одно направление деятельности, способное обеспечить конкурентную позицию – развитие туризма на побережье Черного моря.

Важное значение как ось развития в стратегии европейских стран и Европы имеет Дунай – панъевропейский транспортный коридор VII, но пока что города и муниципалитеты, расположенные в его бассейне, дают невысокие результаты. Некоторые округа с городскими центрами входят, согласно проекту ИНТЕРРЕГ IIIB (INTERREG IIIB) в бассейне Дуная (2008 год), в четвертую категорию регионов из четырех и классифицируются как кризисные регионы, а ряд уездов и городов Румынии, входящих в третью категорию,

классифицируются как стагнирующие регионы[16]. Причинами застоя в городах и уездах Румынии служат недостаточные преобразования в экономике в переходный период, невысокий потенциал людских ресурсов, отсутствие инфраструктуры и, как следствие, – низкий уровень доступности. Необходимо проявлять больше активности и по-новому использовать интеграционный потенциал и ресурсы Дуная в целях развития крупных городов и рационального потребления электроэнергии. Однако пока что бассейн реки скорее не связывает, а разделяет Болгарию и Румынию со странами на юге Европы и с Сербией на западе.

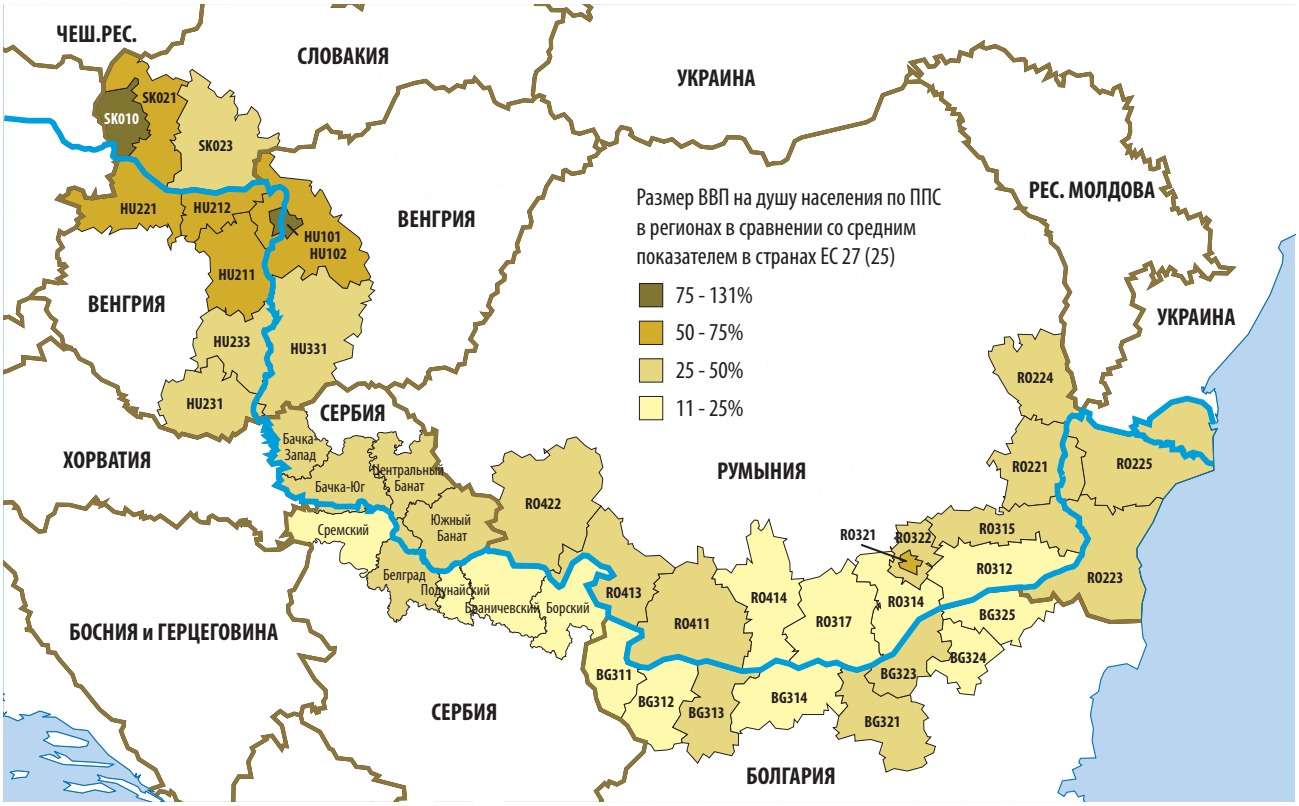
Непременным условием на будущее должно стать развитие в этих странах трансграничных полюсов роста и налаживание между ними экономического и культурного сотрудничества. Румыния благодаря реализации европейских программ, таких, как URBACT II, поддерживает развитие городов с населением свыше 20 000 жителей путем разработки стратегий их устойчивого развития. Развитие партнерских отношений в области туризма способствует взаимодействию между морским и горным туризмом – направлениями, достаточно хорошо развитыми в Румынии. Однако в целом сотрудничество между городами Румынии остается на низком уровне в силу их традиционной изолированности и отсутствия координации между городскими программами развития.

Прямым следствием отсутствия сотрудничества является задержка с созданием косолидированной городской системы **Брэила-Галац**, необходимой для восстановления юго-восточной части Румынии. Еще одна упущенная возможность – центр развития экономики **Арад-Тимишоара**, который потенциально мог бы составить конкуренцию **Бухаресту**. Расширение сотрудничества на черноморском побережье могло бы способствовать развитию **Констанцы** – узлового города, открывающего выход на Азербайджан, Армению и Грузию.

Кроме всего прочего, конкурировать в широком масштабе на сегодняшний день способны лишь немногие города и страны Западных Балкан, расположенные на пороге Европы. Хорошими возможностями располагают только города категории МЕГА-4 – **Белград**, **Бухарест** и **София**. Города **Приштина**, **Сараево**, **Скопье** и **Тирана**, некоторые из которых расположены вдоль европейский транспортных коридоров, могут стать узловыми центрами и составить конкуренцию в сфере предоставления услуг (Тирана и Приштина), промышленности (Скопье) и туризма (Сараево). Реализация этого потенциала будет зависеть от развития транспорта и других систем инфраструктуры. В Косово ключом к лучшему городскому развитию является обмен опытом и идеями. До настоящего времени отсутствуют транспортные коридоры между Косово и Албанией, Болгарией, Македонией и Сербией. Транспортный коридор между Приштиной и Скопье, продолжающийся на запад (**Гостивар-Кичево-Охрид**-Албания или **Битола**-Греция) и на восток (**Куманово-Крива-Паланка-**Болгария), открывает неплохие перспективы для городов, расположенных вдоль этих магистралей. Коридор, ведущий из Скопье на юг (**Велес-Неготино-Гевгелия**-Греция), и параллельный коридор (**Скопье-Штип-Струмица**-Болгария) открывают возможности создания полюсов развития (**Штип**, **Неготино-Кавадарчи** и **Велес**).

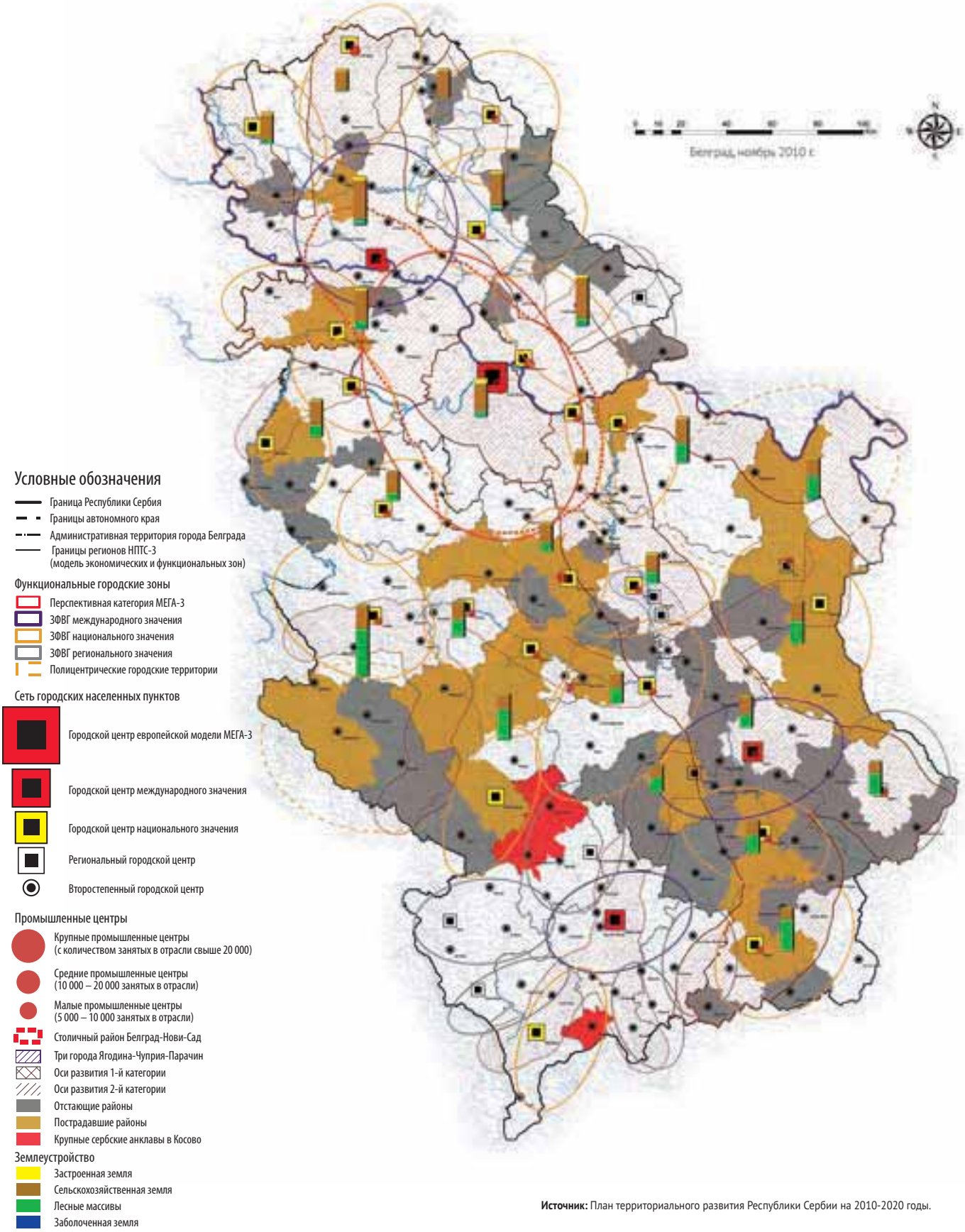
В Албании, с точки зрения общих тенденций и перспектив развития, существует три больших региона с динамично развивающейся экономикой. Центральный регион, связанный

КАРТА 4.10: **РАЗМЕР ВПП НА ДУШУ НАСЕЛЕНИЯ (ПО ПАРИТЕТУ ПОКУПАТЕЛЬНОЙ СПОСОБНОСТИ) ПО РЕГИОНАМ В БАССЕЙНЕ ДУНАЯ В СРАВНЕНИИ СО СРЕДНИМ ПОКАЗАТЕЛЕМ В СТРАНАХ ЕС27**



Источник: Проект ИНТЕРРЕГ IIIB, регион бассейна Дуная, 2008

КАРТА 4.11: **ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕ И ЗОНЫ ФУНКЦИОНАЛЬНОГО ВЛИЯНИЯ ГОРОДОВ В СЕРБИИ (ПРОГНОЗ НА 2020 ГОД)**



Источник: План территориального развития Республики Сербии на 2010-2020 годы.

со столицей **Тираной** и портовым городом **Дурресом** – это мощный локомотив развития экономики, расположенный вдоль коридора Тирана-Дуррес-**Фиери**, где сосредоточено 60 % всех албанских предприятий этого быстро развивающегося региона. Горная северная Албания – слаборазвитый регион, где поселки городского типа требуют повышенного внимания в целях повышения конкурентоспособности. Наконец, прибрежная зона, где есть возможности развития туризма и сельского хозяйства. В эту зону входят города Шкодер, Малезия-э-Маде, Лежа и Курбин на севере, а также префектуры Фиери (3 округа) и Влёры (3 округа) на юге и префектура Эльбасан (3 округа) на границе с Тираной. Большинство городов данного региона занимаются большей частью сельским хозяйством, составляющим основу местной экономики, и существуют неиспользуемые пока возможности поставок продукции на внутренний и международный рынок.

В аналогичных условиях находятся два не сотрудничающих между собой государственных образования Боснии и Герцеговины. Отсутствие адекватного видения роли городов в будущем серьезно влияет на их нынешнюю и будущую конкурентоспособность. Хотя **Баня-Лука**, **Мостар** и **Сараево** сохраняют свою традиционную роль и идентичность, полное отсутствие сотрудничества между двумя территориально-государственными образованиями и отсутствие интегральной концепции развития у таких городов, как **Биелина**, **Зеница**, **Требинье** и **Тузла**, не способствует созданию процветающего будущего. Такие документы, как «План территориального развития Республики Сербской» и «Концепция территориального развития Федерации Боснии и Герцеговины», сами по себе еще не служат гарантией прогресса.

Хорватия, вступающая в ЕС в 2013 году, особое внимание уделяет сосредоточению финансовых средств в секторах, способных улучшить конкурентоспособность городов страны на мировых рынках и продвинуть регионы и города в качестве полюсов развития экономики. Кластеризация округов и муниципалитетов на основе комплексного подхода к построению общества на основе знаний и постепенного повышения конкурентоспособности может повысить их привлекательность. Туристические центры на побережье Адриатического моря, такие как **Дубровник**, **Задар** и **Шибеник**, вместе с портовыми городами-воротами **Риекой** и **Сплитом**, являются основой будущей эффективной городской сети на западе Хорватии, тогда как **Вуковар**, **Карловац**, **Осиек**, **Позега** и **Сисак** позволяют создать городскую сеть на востоке, где есть возможности развития сельского хозяйства, обрабатывающей промышленности, строительства и туризма. Северо-западный район страны с группой городов, расположенных вокруг **Загреба** вдоль европейских транспортных коридоров V, VII и X, может способствовать повышению конкурентоспособности Хорватии в Европе.

В Сербии в результате функционально-пространственного анализа пришли к выводу, что Дунай и расположенные вдоль его берегов городские поселения открывают неплохие возможности трансграничного сотрудничества, в частности, между такими городами, как **Апатин**, **Бач** и **Сомбор** в Сербии и **Вуковар**, **Даль** и **Осиек** в Хорватии. Бассейн Дуная является одной из трех осей развития, связывающей **Белград**, **Нови-Сад**, **Панчево** и **Смедерево** с множеством слабо развитых муниципалитетов. Транспортный коридор X – еще одна важная ось развития, преимущества которой используют наиболее развитые сербские города **Суботица**, Нови-Сад, Белград, Смедерево, **Крагуевац**, **Лесковац** и **Ниш**. Третья (будущая) ось развития – транспортный коридор **Пирот-Крушевац-Кралево-Чачак-Ужице**, который свяжет восток и запад, однако, чтобы реализовать его потенциал, потребуется сделать еще очень много.

Важным новым моментом стало решение создать 22 городских кластера и три урбанизированные зоны первоочередных действий, связав их с более широкими зонами действий на севере (**Белград-Нови-Сад**), в центре (**Крагуевац-Ягодина-Книц**) и на юге (**Ниш-Прокупье-Лесковац**). В результате развития небольших городских кластеров вокруг **Шабаца**, **Ужице** и **Нови-Пазара** на западе и **Заечара** и **Пирота** на востоке Сербия получит новые преимущества.

Конкуренция и сотрудничество могут стать важным средством экономического развития, однако продвижение в этом направлении в значительной мере тормозится из-за пассивной политики и отсутствия договоренности относительно разного статуса стран субрегиона, что мешает и процессу гармонизации с европейской политикой. Реализация потенциальных возможностей субрегиона будет зависеть также от существенного улучшения сотрудничества между регионами, в особенности между городами. Однако для того, чтобы это стало реальностью, в национальной политике стран следует прежде всего четко определить необходимые межрегиональные структуры и роль городов в этих структурах, одновременно с мерами поддержки межрегионального сотрудничества и функциональной кластеризации муниципалитетов.

Нынешняя ситуация, структурные фонды, доступные странам-членам ЕС Болгарии и Румынии, которые способны содействовать решению городских проблем, право на участие в проекте URBAN II и других программах помощи, предназначенных для Македонии, Хорватии и Черногории, готовящихся к вступлению в ЕС, а также фонды ИПП (IPA), предназначенные для стран, не входящих в состав ЕС, – все эти меры дают возможность укрепления территориального единства в южном субрегионе.

Доступность южного субрегиона

Во многих странах южного субрегиона доступность все больше становится основой успешного городского и регионального развития. Единство территории страны в значительной мере зависит от доступности территории как ключевого фактора привлечения инвестиций, кластеризации муниципалитетов и укрепления урбанизированных территорий в функциональном отношении. В наиболее крупных городах увеличивается количество времени на осуществление перевозок, растет интенсивность движения на перегруженных дорогах, в сельской местности существуют проблемы связи с городами.

В Болгарии и Румынии индекс доступности ниже, чем в других странах ЕС. Во многих странах субрегиона этот показатель находится на уровне ниже 80 % среднего показателя по ЕС27[17]. Несколько лучше ситуация в столицах и некоторых больших городах, где имеется возможность использования различных видов транспорта, однако в остальных местах сохраняется низкая степень доступности.

Плотность шоссейных дорог отстает от средних показателей в странах Европы, хотя в Хорватии значительно улучшилось состояние дорожной сети и другой транспортной инфраструктуры. Несмотря на планы расширения сети магистралей, многие важные трассы пока не созданы из-за отсутствия возможностей строительства новых и восстановления старых дорог.

Одной их серьезных проблем в субрегионе являются устаревшие железные дороги, слабость железнодорожных связей между севером и югом и полное отсутствие планов по улучшению железных дорог в Албании, Боснии и Герцеговине, Косово, Македонии, Сербии и Черногории – все это усложняет доступ в такие столицы, как **Белград**, **Бухарест**, **Загреб**, **Подгорица**, **Приштина**, **Сараево**, **София** и **Тирана**.

В странах субрегиона, входящих в ЕС, улучшается воздушное сообщение: растет количество пассажиров в **Бухаресте** и **Софии** и, в меньшей степени, в **Скопье** и **Загребе**. В других странах с трудом решаются проблемы реконструкции старых

и строительства новых аэропортов рядом с региональными центрами, в частности в районах с ограниченными возможностями доступа.

При сравнении с более развитыми странами Европы в субрегионе заметно недостает многопрофильных логистических центров. Портовые города на Черном и Адриатическом морях могут повысить свой потенциал благодаря местоположению, тогда как городам в бассейне Дуная для этого требуется проведение более активной государственной политики.

Изменение климата и «зеленая» экономика

Субрегион располагает небольшими возможностями адаптации к последствиям изменения климата. В Косово считают, что время для адаптации еще не пришло. Приведение национального законодательства в соответствие с нормами ЕС, адаптация организационной структуры, подготовка трудовых ресурсов, а также финансирование – на всех этих направлениях существуют достаточно серьезные ограничения, чтобы целенаправленно решать эту сложную проблему. Аналогичные вызовы существуют и в Албании, где климат меняется на глазах, и данный процесс усиливается, несмотря на то, что объем вредных выбросов на душу населения здесь намного ниже средних показателей промышленно развитых стран. В Албании сохраняется низкий уровень знаний по вопросам изменения климата, а политике по его повышению уделяется мало внимания. Для улучшения общей информированности населения требуется международная поддержка, и это касается не только Албании, но также Боснии и Герцеговины и Черногории.

С другой стороны, в городах Румынии начался процесс оздоровления окружающей среды, и ряд проектов уже реализуется в таких городах, как **Бистрица**, **Брашов**, **Ватра-Дорней**, **Джурджу**, **Плоешти** и **Фагараш**. Инициативу в вопросах изменения поведения местного населения берут на себя местные власти, и их возможности расширяются по мере принятия новых законодательных актов, отвечающих стандартам ЕС.

Хорватия и Сербия также вносят изменения в законодательство в связи с тем, что засуха, наводнения, лесные пожары и повышение уровня моря создают угрозу городским, туристическим и сельским районам, но требуется еще множество дальнейших шагов. В Сербии практически завершена подготовка нового закона, соответствующего стандартам ЕС, по вопросам выбросов парниковых газов, сокращения потребления электроэнергии в промышленности и использования возобновляемых источников энергии. Экологическая политика учитывается в стратегиях и планах территориального развития на национальном и региональном уровнях. Следующим шагом должна стать практическая реализация принятых документов.

На пути к созданию общества мультикультурализма

В южном субрегионе мультикультурализм является важной вопросом и основным фактором прежних конфликтов и нынешней этнической напряженности. В Хорватии приняты законы о регулировании культурной автономии меньшинств, языках обучения, пропорциональном представительстве в городском управлении, а также о расширении трансграничного сотрудничества между этническими меньшинствами. Однако создание подлинно мультикультурного общества представляет собой длительный процесс, и в отношении вопроса о правах меньшинств до сих пор существуют серьезные политические разногласия.

Создание эффективно функционирующего мультикультурного общества остается одной из серьезных проблем не только в Хорватии, но и в Сербии. Политическая напряженность и борьба вокруг требований меньшинств относительно расширения политических прав сдерживают развитие четкого видения сербского общества мультикультурализма. Основным препятствием здесь являются отношения между сербами и албанцами и нерешенные вопросы определения Косово и Метохии в Конституции Сербии, Конституции Косово и Резолюции ООН 1244.

Нерешенность вопросов отношений между тремя этническими и религиозными группировками в Боснии и Герцеговине препятствует вступлению этой страны в ЕС. В Албании, Македонии и Черногории проблемы межэтнических трений находятся в процессе решения.

В Болгарии и Румынии благодаря длительной истории отношений между этническими меньшинствами такие группировки мирно сосуществуют в городах и укрепляют общество мультикультурализма, хотя вопрос в отношении цыганского населения все еще остается открытым.

ПРИМЕЧАНИЯ к ГЛАВЕ 4

1 Для целей настоящего доклада в южный субрегион включены Албания, Босния и Герцеговина, Болгария, Косово (согласно Резолюции ООН 1244), бывшая Югославская Республика Македония (далее по тексту Македония), Румыния, Сербия, Хорватия, Черногория.

2 На момент подготовки доклада Хорватия пока еще была кандидатом на вступление в ЕС. Ее вступление 1 июня 2013 года затрагивает все части настоящего доклада, где упоминается Хорватия, следовательно, их необходимо воспринимать соответствующим образом.

3 Перспективы мировой урбанизации: пересмотренное и исправленное издание 2011 года, ДЭСВ ООН, Нью-Йорк, 2012.

4 Данные по экономическим показателям городов Боснии и Герцеговины не приводятся.

5 Номенклатурный перечень административно-территориальных единиц статистического учета (НПТС) представляет собой систему последовательной классификации сбора, обработки и гармонизации данных региональной статистики ЕС для проведения социально-экономического анализа и формирования региональной политики ЕС. В этой связи различаются три категории регионов: НПТС-1 (крупные социально-экономические регионы); НПТС-2 (базовые регионы для осуществления региональной политики) и НПТС-3 (малые регионы для проведения специальных исследований).

6 European Commission, State of the European Cities Report, Brussels, 2007.

7 Европейская сеть планирования и территориального контроля (ЕСПТК) ставит своей задачей разработку политики территориального единства и гармоничного развития территории Европы с помощью таких мер, как: а) предоставление сопоставимой информации, фактов, анализа и сценариев развития на городском и региональном уровнях относительно динамики развития территории; и б) выявление потенциальных возможностей развития территории, которые могут способствовать европейской конкурентоспособности, развитию сотрудничества между территориями и устойчивому и сбалансированному развитию.

8 Перепись населения 1991 года.

9 Teruš, Mladen Mirko, Modeli stambenog financiranja, Albatros media, Zagreb, 2005.

10 НАЖ – Национальное агентство по жилищным вопросам, создано в 1998 году при Министерстве общественных работ, в настоящее время осуществляет деятельность под руководством Министерства регионального развития и туризма.

11 Международная некоммерческая организация с местопребыванием в Брюсселе, основана в 1999 году одновременно с введением евро. Членами организации являются национальные банковские ассоциации государств-членов ЕС, входящих в еврозону.

12 Energy Efficiency and Renewable Energy Bosnia and Herzegovina, 2007.

13 Mueller, B. Networking in Metropolitan Areas as a Challenge and a Chance, in Metropolitan Networking in CADSES (ed. B. Stojkov), Faculty of Geography, University of Belgrade, 2006.

14 Hirt, S. and Stanilov, K. (2008) Revisiting Urban Planning in the Transitional Countries, unpublished regional study prepared for the Global Report on Human Settlements 2009, www.unhabitat.org/grhs/2009.

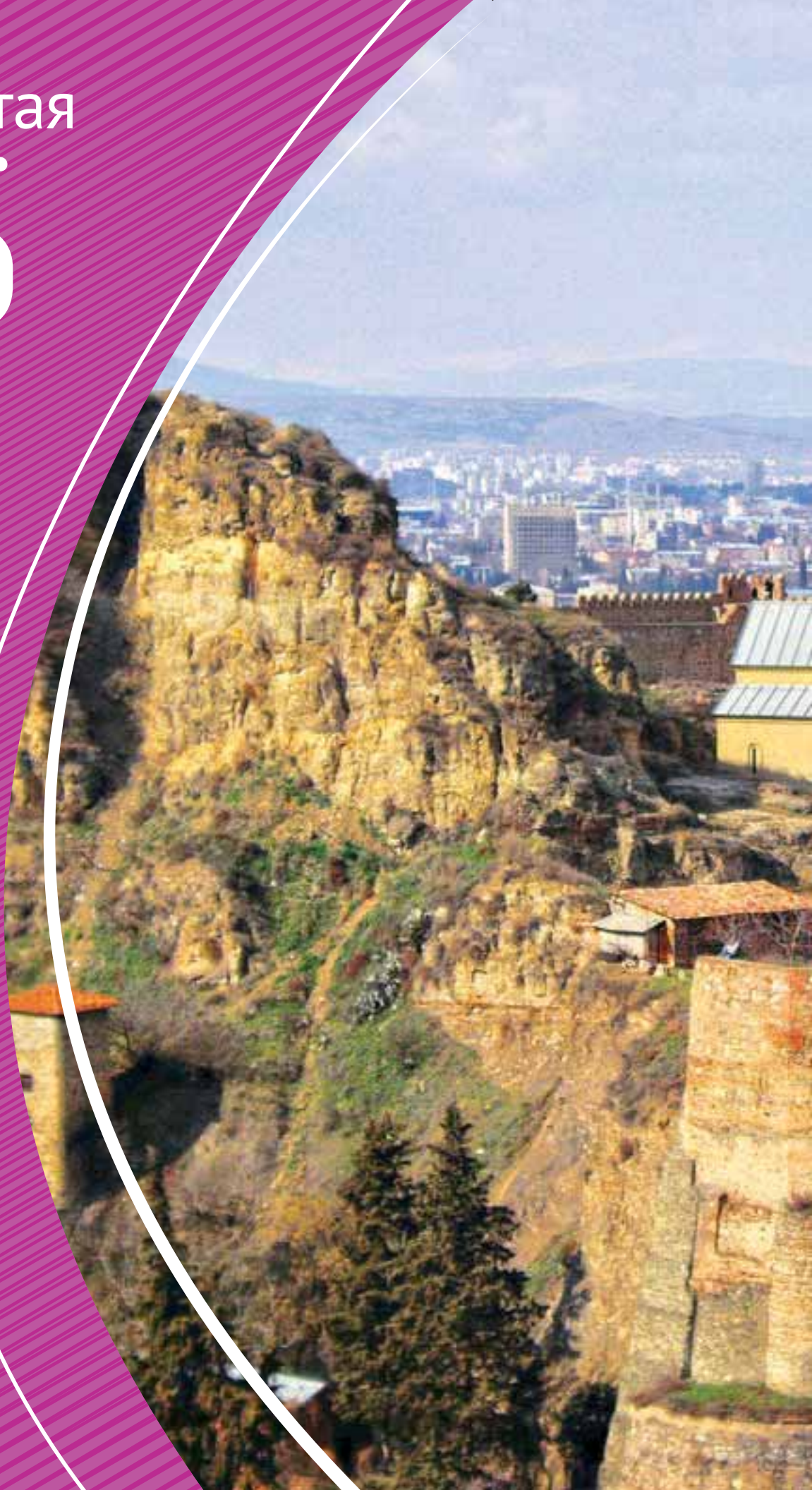
15 Territory Matters for Competitiveness and Cohesion, ESPON synthesis report III, 2006.

16 Категории регионов приводятся по Проекту ИНТЕРРЕГ IIIB, регион бассейна Дуная, Братислава, 2008.

17 Индекс доступности использования земли и общественного транспорта – новый метод планирования, позволяющий определять степень доступности различных мест назначения. Критерии данного показателя приводятся в исследовании ESPON по вопросам доступности.

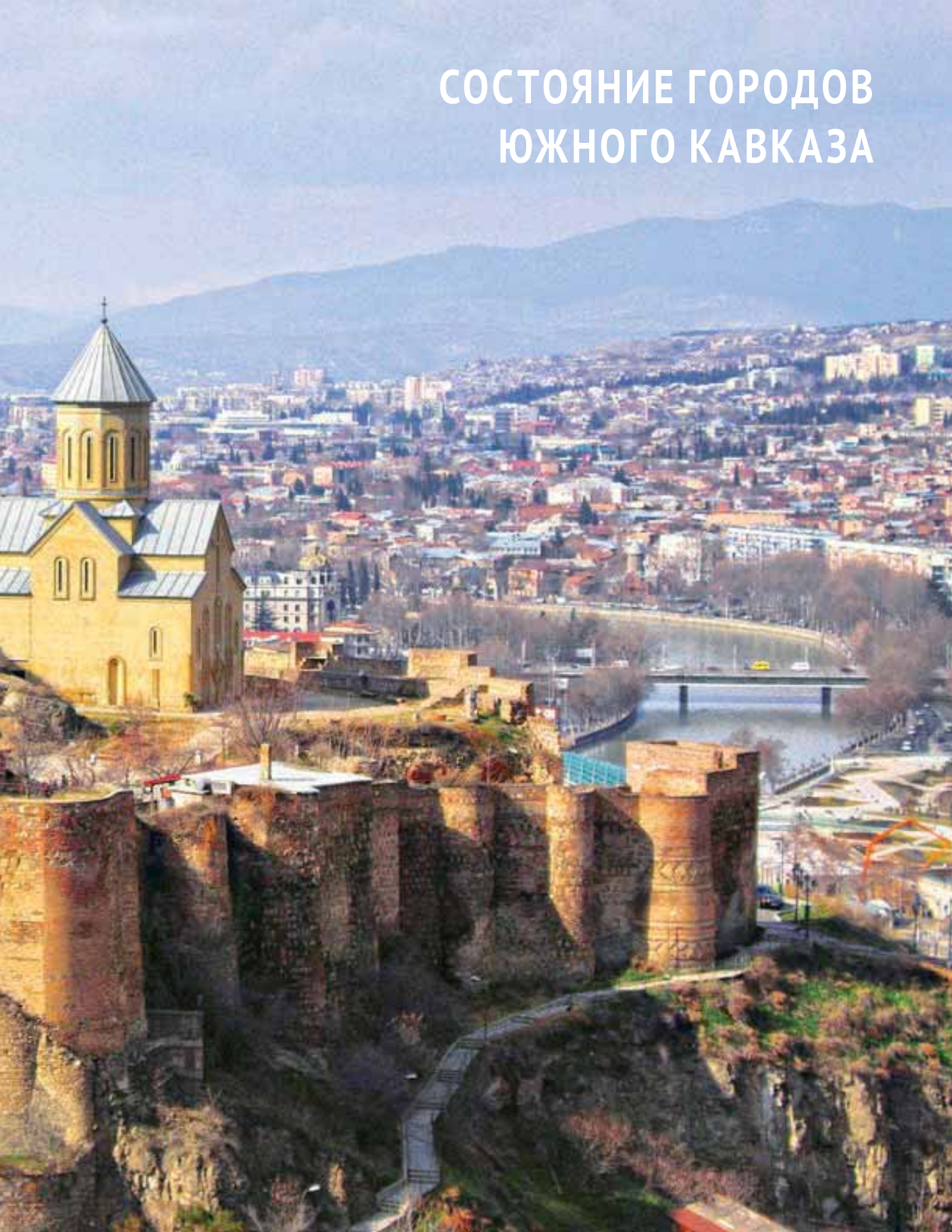
Часть пятая

05



Тбилиси, Грузия, на переднем плане средневековая крепость Нарикала. **© Анна Богуш/Шаттерсток**

СОСТОЯНИЕ ГОРОДОВ ЮЖНОГО КАВКАЗА



ВВЕДЕНИЕ

Для целей настоящего доклада в субрегион Южного Кавказа включены Азербайджан, Армения и Грузия. В географическом отношении Южный Кавказ – четко определенный регион, расположенный на стыке Европы и Азии между горами Большого Кавказа на севере, Черным и Каспийским морями на западе и на востоке и горами Малого Кавказа на юге. С субрегионом граничат три крупные соседние страны – Российская Федерация, Турция и Иран.

КАРТА 5.1: **АЗЕРБАЙДЖАН, АРМЕНИЯ И ГРУЗИЯ**

Источник: MJS/UN-Habitat

Южный Кавказ входил в состав Российской империи, начиная с XIX века и до ее падения в 1917 году. Короткий период независимости стран субрегиона закончился в 1921 году, и началась новая эпоха, на протяжении которой Азербайджан, Армения и Грузия в течение 70 лет входили в состав Советского Союза, сначала как объединенная Закавказская Советская Социалистическая Республика (1922-1936 годы) и затем до 1991 года как отдельные Советские Социалистические Республики.

После распада Советского Союза в 1991 году три страны снова получили независимость, однако перемены не принесли им стабильности и процветания. В двух странах разразились ожесточенные этнические и территориальные конфликты, и сегодня почти 20 % территории Азербайджана (Нагорный Карабах) и Грузии (Абхазия и Южная Осетия) находятся вне зоны прямого правления центральных правительств (см. Текстовый блок 5.1)[1].

Несмотря на длительную общую историю и единые цели создания демократических государств и рыночной экономики, в трех странах субрегиона нет полного единообразия ни в плане политического и социально-экономического развития, ни в траектории движения на переходном этапе. Сохраняются взаимные серьезные и непримиримые разногласия в отношениях между Арменией и Азербайджаном, несмотря на то, что эти страны являются участниками Содружества независимых государств (СНГ). Грузия после вооруженного конфликта с Россией в 2008 году вышла из СНГ и заявила о желании вступить в западные союзы – Европейский союз и НАТО.

ТЕКСТОВЫЙ БЛОК 5.1: **ПРОБЛЕМЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ЦЕЛОСТНОСТИ АЗЕРБАЙДЖАНА И ГРУЗИИ**

Многие районы в субрегионе пережили вооруженные конфликты в 1980-х и 90-х годах. **© Джонатан Альпейри**. Лицензия корпорации «Криэйтив Коммонс». Версия 3.0. Непортированная лицензия.

В свое время правительство Советского Союза создало на территории республик Южного Кавказа, называвшихся тогда «Закавказьем», две автономные республики (Абхазию и Аджарию) и один автономный округ (Южную Осетию) в Грузии, а также одну автономную республику (Нахичевань) и одну автономную область (Нагорный Карабах) в Азербайджане.

Сразу же после распада Советского Союза в трех из указанных автономных территорий вспыхнули ожесточенные этнические и политические конфликты. Конфликт вокруг Нагорного Карабаха между Арменией и Азербайджаном начался еще в 1987 году и превратился в необъявленную войну, продолжавшуюся с 1992 по 1994 год, при этом на протяжении всей войны в Карабахе и соседних районах Азербайджана происходили этнические чистки азербайджанского населения. Сегодня Армения оккупирует 20 % территории Азербайджана, в итоге сотни тысяч жителей стали внутреннее перемещенными лицами (ВПЛ). Государства-члены ООН не признают Нагорный Карабах независимым государством.

В 1992-1993 годах из состава Грузии вышли Абхазия и Южная Осетия при поддержке России. Вслед за этим началась широкомасштабная этническая чистка грузинского населения – крупнейшей в Абхазии этнической группировки. После войны между Россией и Грузией в 2008 году Российская Федерация, выполнявшая ранее миротворческую миссию, заняла большую часть сепаратистских территорий и в одностороннем порядке провозгласила их независимость. Вслед за этим последовали этнические чистки грузинского населения, в основном в Южной Осетии, в результате чего появились десятки тысяч новых ВПЛ и беженцев.

Сегодня государственную независимость Абхазии и Южной Осетии признают только Венесуэла, Науру, Никарагуа, Российская Федерация и Тувалу. Другие государства-члены ООН считают, что де-юре они являются частью Грузии.

Источник: Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia (IIFFMCG - CEIIG), September 2009, Volume I (http://www.ceiig.ch/pdf/IIFFMCG_Volume_I.pdf)

5.1
НАСЕЛЕНИЕ И УРБАНИЗАЦИЯ

Баку, Азербайджан, с населением свыше 2 миллионов человек – самый густо населенный город в субрегионе. **© лексан/Шаттерсток**

Тенденции урбанизации

До начала XX века на Южном Кавказе развивалось главным образом сельское хозяйство. Процесс массовой урбанизации получил стимул только с началом социалистической эпохи в связи с развитием индустриализации, расширением советского военного присутствия и созданием новых городских населенных пунктов. В период 1926-1959 годов численность городского населения в Грузии увеличилась почти вдвое, в Азербайджане в три раза и в Армении почти в три раза в результате миграции сельского населения в города, высоких темпов естественного прироста населения и переселения в эти места жителей других советских республик.

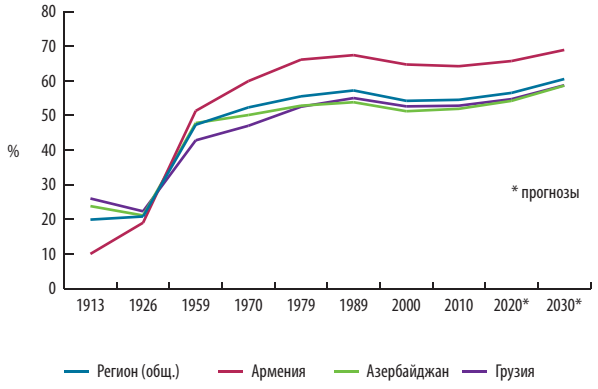
Рост городов продолжался вплоть до окончания советской эпохи, хотя с 1950 года его темпы снизились. В начале 1970-х годов несколько снизились и темпы естественного роста городов, а миграционный обмен населением с другими советскими республиками изменил направление. Таким образом, основным источником роста городов осталась миграция населения из сельских районов, в особенности в крупные города. В конце 1970-х годов более половины населения трех стран проживали в городах.

После провозглашения независимости в 1991 году население в странах субрегиона значительно сократилось в основном за счет городских жителей, ставших беженцами в результате того, что политическая нестабильность и напряженность в обществе переросли в вооруженные конфликты. Люди стали выезжать за рубеж в поисках лучших условий работы и проживания, когда в субрегионе ухудшилось экономическое положение после развала общесоюзной системы поставок и производства продукции и товаров. Постоянная миграция из сельских районов в города не могла компенсировать отток населения (см. Диаграмму 5.2).

В настоящее время, после существенного снижения уровня урбанизации в 1990-х годах, ситуация стабилизировалась. В период до 2010 года наблюдался даже небольшой прирост населения в Азербайджане и Грузии, и увеличились темпы роста в Армении. Прогнозы указывают на рост городского населения в течение десятилетия 2010-2020 годов, однако вряд ли можно ожидать, что Азербайджан и Грузия достигнут уровня 60 % городского населения к 2030 году, тогда как Армения к этому времени может достичь почти 69 %.

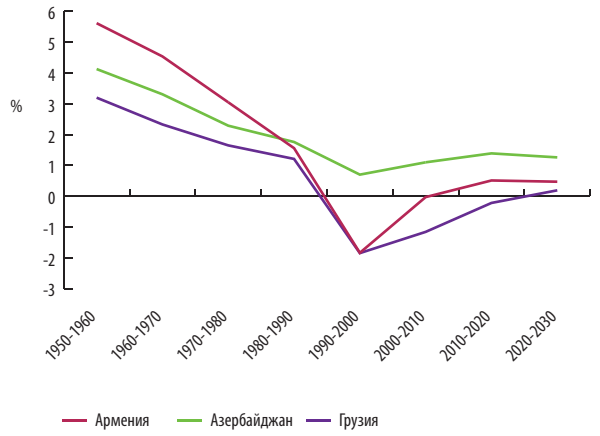
Несмотря на сходные тенденции урбанизации в последние десятилетия, между странами субрегиона существуют и определенные различия. Армения, где в начале XX века наблюдался наиболее низкий уровень урбанизации, в 1950-х годах стала наиболее урбанизированной из этих трех стран,

ДИАГРАММА 5.1: **ПРОЦЕНТ ГОРОДСКОГО НАСЕЛЕНИЯ В СУБРЕГИОНЕ И ОТДЕЛЬНЫХ СТРАНАХ ЮЖНОГО КАВКАЗА**



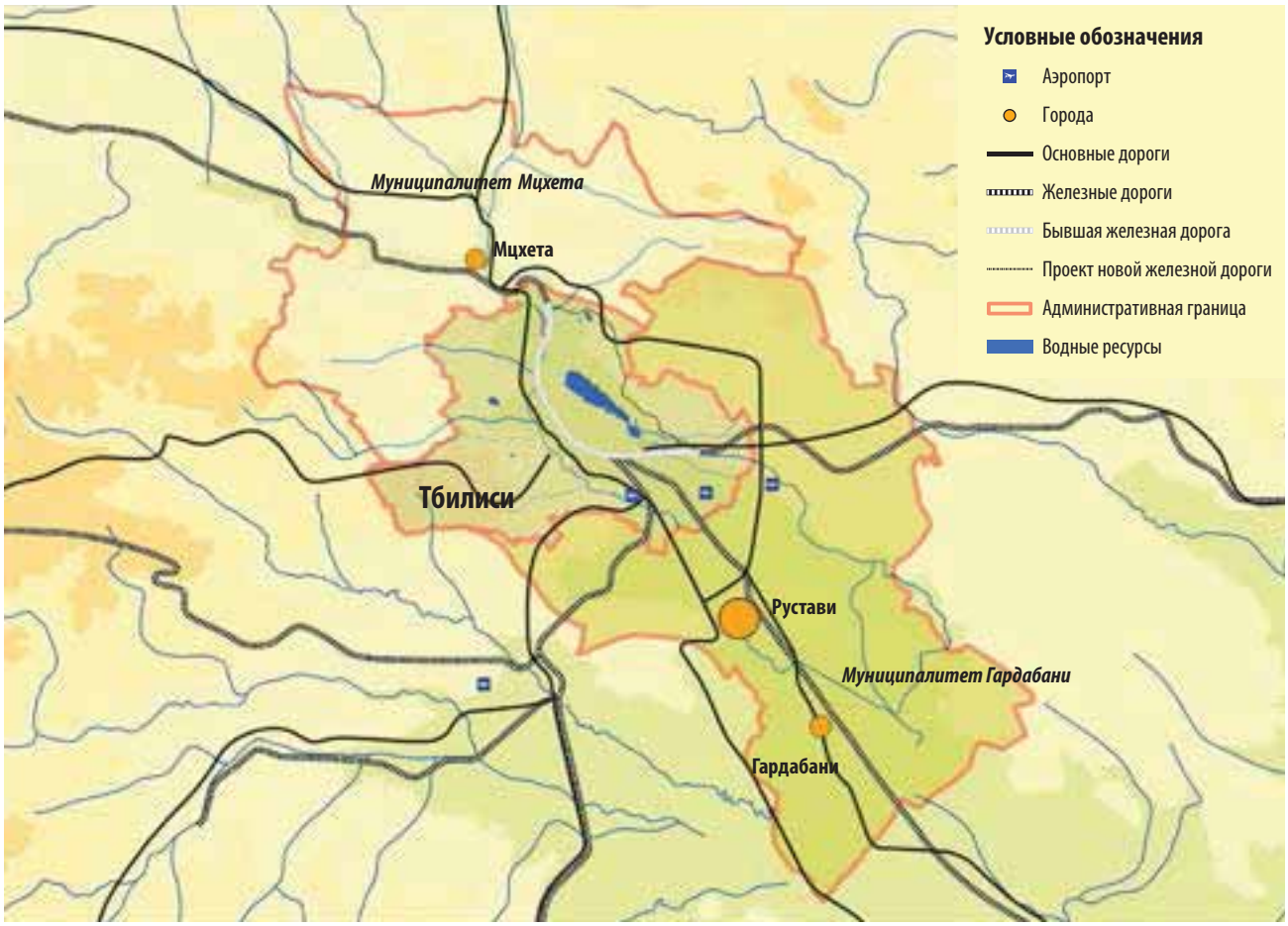
Источники: Afandiyev, V., *Urbanization and Urban Settlements of Azerbaijan*. The City & Urbanization in the Black Sea Region. Constanța: Ex Ponto, 2004; *Sakartvelos geografia [Geography of Georgia]*, Part II. Social-Economic Geography. Tbilisi, 2003; *Перспективы мировой урбанизации: пересмотренное и исправленное издание. ДЭСВ ООН, Нью-Йорк, 2009*; http://www.indexmundi.com/facts/indicators/SP.URB.TOTL.IN.ZS/compare?country=am (для 1960 и 1970 годов).

ДИАГРАММА 5.2: **СРЕДНЕГОДОВЫЕ ТЕМПЫ РОСТА ГОРОДСКОГО НАСЕЛЕНИЯ**



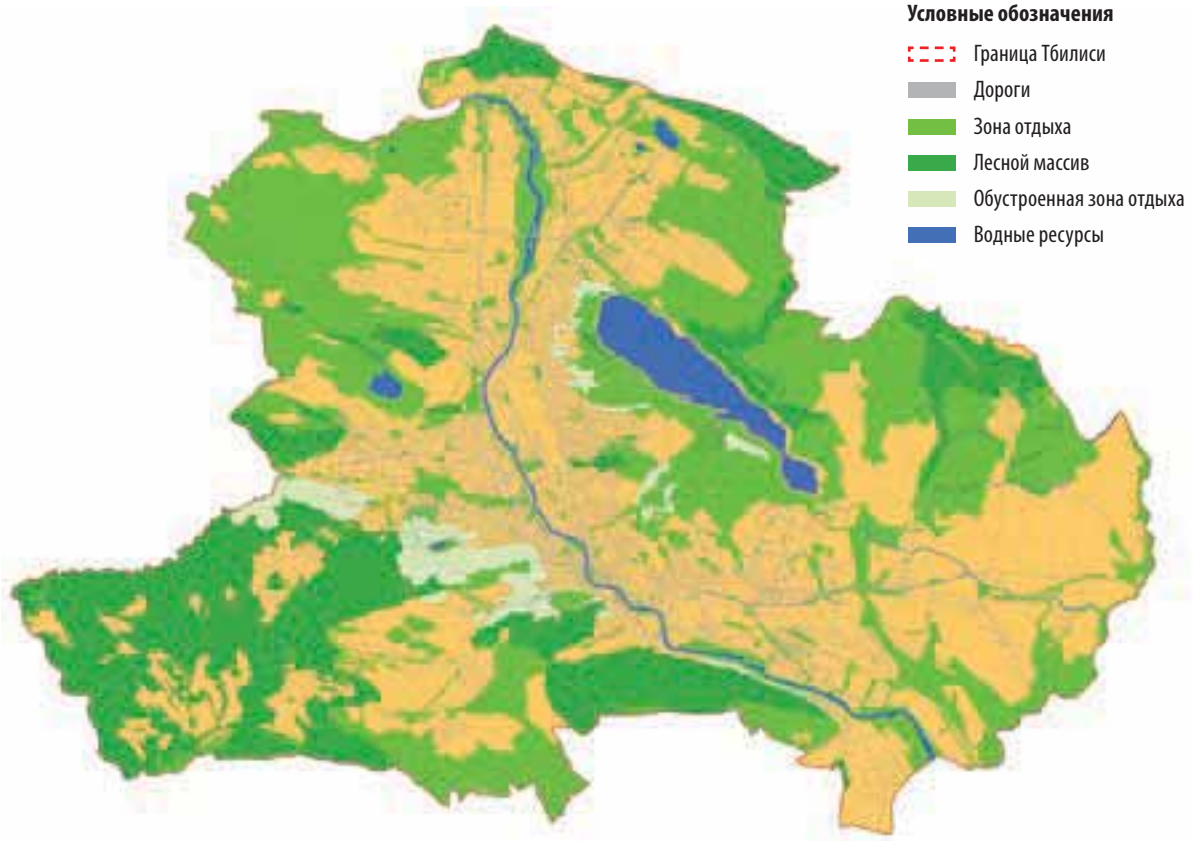
Источник: *Перспективы мировой урбанизации: пересмотренное и исправленное издание 2011 года, ДЭСВ ООН, Нью-Йорк, 2012.*

КАРТА 5.2: **МЕТРОПОЛИТЕНСКИЙ АРЕАЛ ТБИЛИСИ**



Источник: Городской совет Тбилиси, 2011. *Стратегия городского развития, т. I: Краткий обзор города Тбилиси и анализ достоинств и недостатков, опасностей и угроз. С. 31.*

КАРТА 5.3: **РАЙОНЫ ЗАСТРОЙКИ И ЗЕЛЕНЫХ НАСАЖДЕНИЙ В ТБИЛИСИ**



Источник: Департамент планирования города Тбилиси.

при этом городское население увеличилось почти в два раза в период 1913-1926 годов и в три раза в последующие 40 лет. В 1980-х годах уровень урбанизации в Армении превышал урбанизованность Азербайджана и Грузии почти на 15 % в силу того, что эти две страны продолжали идти по пути развития сельского хозяйства, тогда как Армения развивала главным образом экономику на основе городской промышленности. Нынешний разрыв в уровне урбанизации может сократиться примерно до 12 % в 2020 году и до 10 % в 2030 году.

Только 10 городов субрегиона превышают по численности населения 100 000 жителей: четыре города в Грузии и по три – в Азербайджане и Армении. Столичные города этих трех стран превратились в городские агломерации, включающие городские и сельские поселения. Например, в 1974 году площадь агломерации **Тбилиси** составляла 4 700 кв. км, в нее входили восемь городов и пять поселков, общее количество населения составляло 1,46 млн. жителей, в том числе в самом Тбилиси проживал один миллион человек. Агломерация Тбилиси продолжала расти вплоть до распада советской системы.

Агломерационные процессы сформировали новые урбанизированные системы вокруг всех трех столиц. Ежедневные поездки жителей на работу из пригородов и обратно показывают, что городская агломерация **Баку** охватывает площадь 2 300 кв. км, включает четыре миллиона жителей и более 50 городских поселений[2].

Недавно муниципалитет **Тбилиси** приступил к оформлению в законодательном порядке метрополитенского ареала Тбилиси, в состав которого входят **Рустави** и соседние муниципалитеты **Мцхета** и **Гардабани**, а также другие малые города и сельские поселения. Основным направлением деятельности метрополитенского ареала должно стать повышение эффективности управления в области экономического и социального развития, охраны окружающей среды, жилищного строительства и транспорта.

Городские поселения в трех странах занимают, как правило, менее трех процентов национальной территории, при этом львиная доля площади приходится на столичные города с пригородными районами. В **Тбилиси** застроено или каким-либо иным образом урбанизировано не более трети из 500 кв. км площади городской административной территории. Остальную часть территории занимают присоединившиеся недавно села и пригородные поселки, пустующие земли, лесные массивы и сельскохозяйственные земли. Аналогично, не урбанизирована и значительная часть **Баку**, который занимает территорию площадью 2 200 кв. км. Обширные городские административные территории характерны для многих городских агломераций и метрополитенских ареалов бывших советских республик как наследие прошлого, основанное на сочетании таких факторов, как дефицит земли, отсутствие рынков недвижимости и централизованное управление городским хозяйством. Неизбежным итогом стало неравномерное в географическом отношении городское строительство, значительные резервы городской земли, массовое стихийное разрастание городов, низкая плотность городской застройки и перенаселенность в центральных городских районах. Важным шагом в направлении усовершенствования городов стали предпринятые в последнее время правительствами стран Южного Кавказа попытки упорядочения территориального развития путем разработки национальных и городских планов развития.

Демографические изменения

Если тенденции в области урбанизации в субрегионе до какой-то степени схожи, то демографические процессы в странах этого субрегиона имеют явно выраженные различия. В первой половине XX века в трех республиках сохранялся высокий уровень рождаемости и значительные темпы роста населения. Негативное влияние на воспроизводство населения оказали людские потери во время второй мировой войне, однако в послевоенные десятилетия высокие темпы роста населения были восстановлены.

До середины 1960-х годов самой густонаселенной страной в субрегионе оставалась Грузия, а самым крупным городом – столица этой страны **Тбилиси**. В Грузии раньше, чем в Армении и Азербайджане, произошел переход к более умеренному демографическому росту. Уже в 1960-х годах в Грузии коэффициент рождаемости опустился ниже 25/1000, и естественный прирост стал ниже 20/1000. Соответственно, по уровню рождаемости Азербайджан опередил Грузию, а Армения сократила разрыв в численности населения с Грузией.

В последние два десятилетия в трех странах снизились темпы роста населения, но произошло это в силу разных исходных мотивов и в разной степени. Наибольшее сокращение в абсолютном выражении произошло в Азербайджане по той простой причине, что в этой стране изначально были значительно более высокие темпы роста населения, и пока еще сохраняется высокий коэффициент рождаемости 2,04 на одну женщину в течение жизни по сравнению с 1,36 в Армении и 1,44 в Грузии. Несмотря на то, что ни один из этих показателей не гарантирует компенсации численности населения, Азербайджан находится в более выгодном положении в плане поддержания количества населения в стране.

Грузия, потерявшая в 1990-2005 годах примерно 20 % населения, занимает в Европе второе место (после Сербии) по показателям сокращения населения[3]. Армения потеряла примерно 10 %, в то время как в Азербайджане население за этот период увеличилось почти на 20 %.

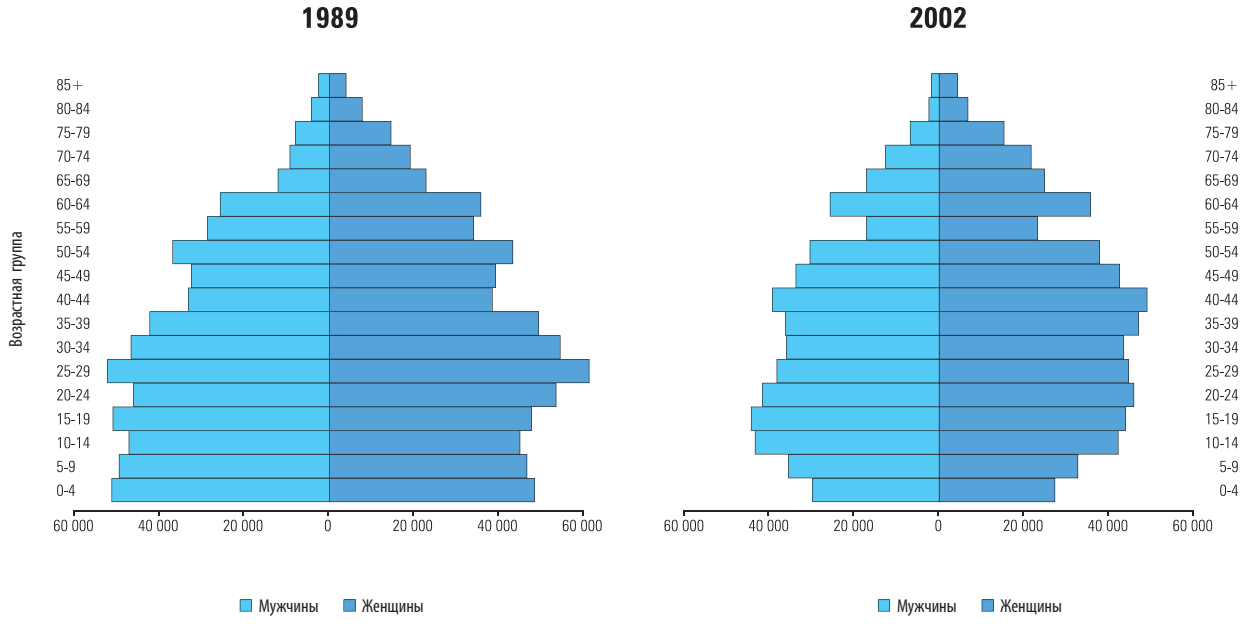
Прогнозы на перспективу в отношении структуры населения по Грузии и Армении не обнадеживают. Согласно предварительным оценкам на 2030 год, ожидается, что в Азербайджане численность населения составит 10,3 млн., в Грузии 3,8 млн. и в Армении 3,2 млн. человек[4]. Относительное сокращение населения в возрастной группе <15 лет и увеличение численности населения пожилого возраста (>65) означает, что произойдет значительное демографическое старение.

Перемены в структуре естественного прироста и половозрастной структуре населения стали причиной драматических изменений в структуре городского населения. На Диаграмме 5.4 показаны резкие и серьезные сдвиги в половозрастной структуре населения **Тбилиси** в период между переписями населения в 1989 и 2002 годах. Однако, начиная с 1994 года, средние темпы рождаемости в городах Грузии, хотя и сохранялись на низком уровне, тем не менее, превышали темпы рождаемости в сельской местности, где численность населения сократилась в результате массовой миграции молодежи в города и эмиграции за рубеж. Можно предполагать, что аналогичные изменения произошли и в других городах Грузии и Армении и, возможно, также в городах Азербайджана. В обозримом будущем самым молодым населением в субрегионе будет оставаться население Азербайджана и самым пожилым – в Грузии. В городах Грузии и Армении старение населения может стать серьезной проблемой.

Миграция: динамика и влияние на города

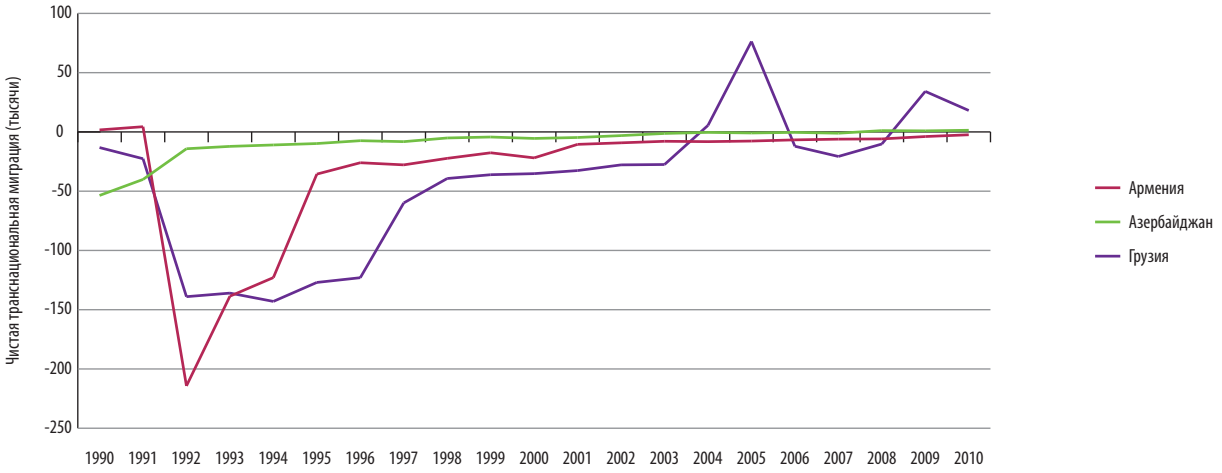
Хотя миграционные процессы традиционно играли важную роль в городах Южного Кавказа, они приобрели еще большее значение начиная с 1990-х годов, когда получила развитие

ДИАГРАММА 5.3: **ИЗМЕНЕНИЯ В ПОЛОВОЗРАСТНОЙ СТРУКТУРЕ НАСЕЛЕНИЯ ТБИЛИСИ В ПЕРИОД МЕЖДУ ДВУМЯ ПЕРЕПИСЯМИ НАСЕЛЕНИЯ**



Источник: Meladze, G., *Periods of Demographic Development in Tbilisi*, in Salukvadze, J., Van Assche, K., Shavishvili, N. (eds.), *Tbilisi in Times of Change: Socio-Cultural Dimensions of Urban Space and Urban Planning*, Tbilisi State University Press, 2010. Pp. 15-37.

ДИАГРАММА 5.4: **ЧИСТАЯ ТРАНСНАЦИОНАЛЬНАЯ МИГРАЦИЯ НАСЕЛЕНИЯ В СТРАНАХ ЮЖНОГО КАВКАЗА (1990-2010 ГОДЫ)**



Источник: Национальное бюро статистики Грузии; Национальная статистическая служба Республики Армения; Государственный комитет статистики Азербайджана; Meladze, G., *Sakartvelos demograpiuli gamotsvevebi [Демографические проблемы Грузии]*, Tbilisi, 2007. P. 95.

трансграничная миграция. В республиках Южного Кавказа к моменту распада СССР существовал умеренно негативный баланс в трансграничной миграции. Политика советского руководства поощряла переезд молодежи из густонаселенных и «перенаселенных» регионов, чтобы продвигать промышленность и экономику в отдаленные и малонаселенные части Советского Союза. Другая часть молодежи по собственному желанию мигрировала в более перспективные места, расположенные в центре страны, главным образом в **Москву** и другие крупные города, в поисках возможностей карьерного роста и более благоприятных экономических условий.

В течение десятилетия с 1991 года по 2001 год произошел резкий отток населения из стран Южного Кавказа, в особенности из Грузии. Точные данные по миграции не доступны, однако считается, что за 1990-2006 годы чистая миграция из Грузии составила один миллион человек[5]. Положительный ежегодный баланс в течение последних семи лет не смог компенсировать эту значительную убыль, но все же оставляет надежду на улучшение ситуации в предстоящие годы. Массовый отток населения имел место также в Армении и, в гораздо меньшей степени, в Азербайджане (см. Диаграмму 5.4), где незначительный негативный баланс наблюдался до 2009 года.

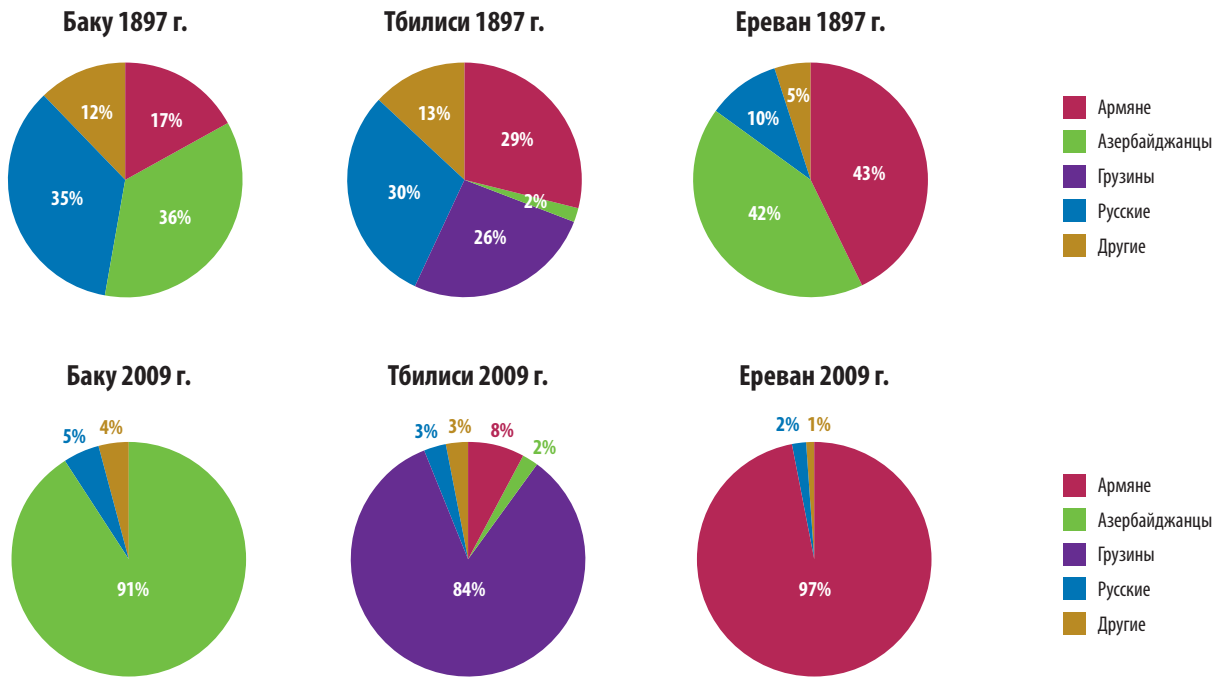
В трех странах подавляющее большинство мигрантов составляли городские жители. Основным пунктом назначения была Российская Федерация, однако в середине 2000-х годов в результате нарастания политической напряженности и затем вооруженного конфликта между Россией и Грузией привлекательность данного направления снизилась. Данные переписи населения 2002 года показывают, что 64,5 % грузинских эмигрантов пытались поселиться в России[6]. В дальнейшем поток мигрантов из Грузии сместился главным образом в направлении ЕС, Турции и США. Однако для Армении и Азербайджана до сих пор наиболее предпочтительным направлением остается Россия. Отток мигрантов способствует «утечке мозгов», что оказывает особенно негативное влияние на состояние человеческого капитала в городах. Если миграция населения из сельской местности в города лишь отчасти смогла компенсировать сокращение городского населения, то возмещению дефицита квалифицированной рабочей силы в городах она способствовала еще меньше.

Внутренняя миграция всегда играла решающую роль в развитии городов, и в советское время ее основным источником были мигранты из сельской местности. Кроме того, происходила заметная миграция из малых и средних городов в крупные города и столицы, что продолжалось и после получения независимости, в основном подпитывая крупнейшие рынки труда в этих странах в столичных городах **Баку**, **Ереване** и **Тбилиси**.

Кроме того, в последние два десятилетия в результате повышенной напряженности и вооруженных конфликтов в субрегионе появилось значительное число беженцев и внутренне перемещенных лиц (ВПЛ). Большинство из них размещены в наиболее крупных городах. **Баку**, **Гянджа** и **Сумгаит** предоставили места для проживания 40 % всех ВПЛ в Азербайджане. В одном только **Тбилиси** сосредоточено почти 38 % всех зарегистрированных ВПЛ Грузии[7]. Другие районы массового сосредоточения ВПЛ в субрегионе возникли в **Зугдиди** и других малых городах, а также во втором по величине городе Грузии **Кутаиси**. Численность ВПЛ в этих

Грузинские беженцы из Южной Осетии перед грузинским парламентом в Тбилиси.
© Хакан Хенрикссон (Наркинг). Лицензия корпорации «Криэйтив Коммонс». Версия 3.0. Непортированная лицензия.

ДИАГРАММА 5.5: **ИЗМЕНЕНИЯ В ЭТНИЧЕСКОЙ СТРУКТУРЕ НАСЕЛЕНИЯ СТОЛИЦ СТРАН ЮЖНОГО КАВКАЗА**



Источник: Национальное бюро статистики Грузии; Национальная статистическая служба Республики Армения; Государственный комитет статистики Азербайджана.

городах превышает 10 % городского населения, в Зугдиди они составляют 30%. Примерно 12,5 % армянских беженцев живут в **Ереване**[8]. В результате Южный Кавказ превратился в один из крупнейших в мире районов сосредоточения вынужденных мигрантов по показателю количества мигрантов на 1000 жителей.

Процессы миграции, в особенности трансграничной миграции, резко изменили этнический состав населения городов и стран. Во времена Российской империи на территории современных Азербайджана, Армении и Грузии проживали различные группы населения, при этом доля азербайджанцев, армян и грузин в общей численности населения варьировалась от 55 до 70 %. В существовавших тогда административных центрах (сегодня столицах) проживало даже меньше представителей этих народностей, например, в **Тбилиси** грузины являлись лишь третьей по численности этнической группой (26 %) после русских (30 %) и армян (29 %). В Ереване число армян превышало количество азербайджанцев на 1 % (43 и 42 %, соответственно), и в **Баку** азербайджанцев было лишь на 1 % больше, чем русских (36 и 35 %).

В середине 1920-х годов в стране в целом и в **Ереване** в частности армяне составляли значительно больше 80 %. В Грузии и Азербайджане этнический баланс был более равномерным, в том числе в столицах. Однако на момент распада Советского Союза количество населения «титульных» наций в трех странах и столицах значительно превышало численность населения других этнических групп.

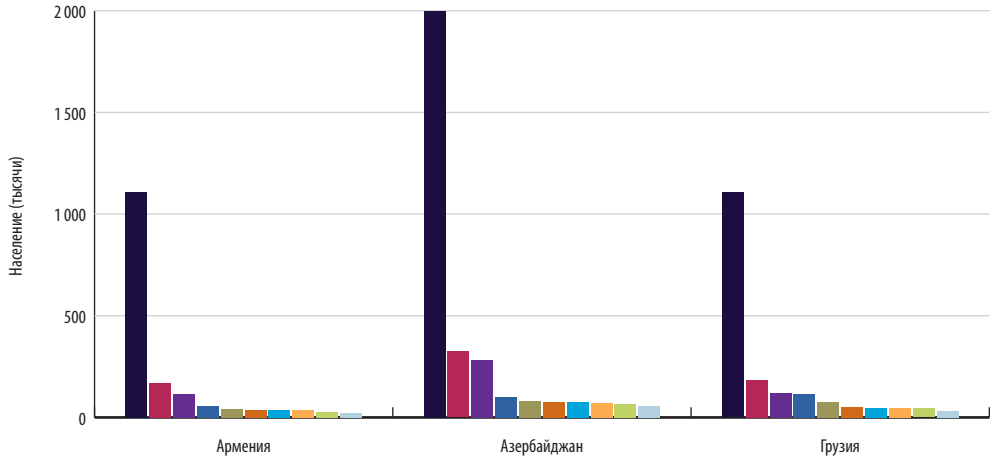
После получения независимости в результате этнических и политических конфликтов, гражданской войны и стремительно ухудшающихся условий жизни население в городах и странах в целом приобрело этнически однородный характер. Несмотря на то, что в настоящее время тенденции трансграничной миграции стабилизировались или стали развиваться в обратном направлении, сохраняются проблемы, связанные с последствиями массовой эмиграции в 1990-х годах, они оказывают влияние на процессы городского развития в результате старения населения, незначительной доли экономически активного населения и связанных с этим трудностей создания новых и поддержания существующих направлений предпринимательской деятельности.

Размер городов и распределение населения

В странах Южного Кавказа серьезно нарушены пропорции в иерархии городских систем. Наиболее отчетливые диспропорции заметны в степени доминирования столиц, которое возникло в конце XIX и начале XX века и значительно усилилось в эпоху социализма. В советское время в столичные города и их метрополитенские ареалы направлялись непропорционально большие капиталовложения на развитие городов и городских агломераций, как правило, в ущерб малым населенным пунктам. Неограниченная поддержка этих полюсов роста, направленная на развитие советской промышленности, привела в итоге к диспропорциям в городской иерархии, усилившимся сегодня настолько, что данный вопрос должен стать предметом озабоченности правительств во всех трех республиках.

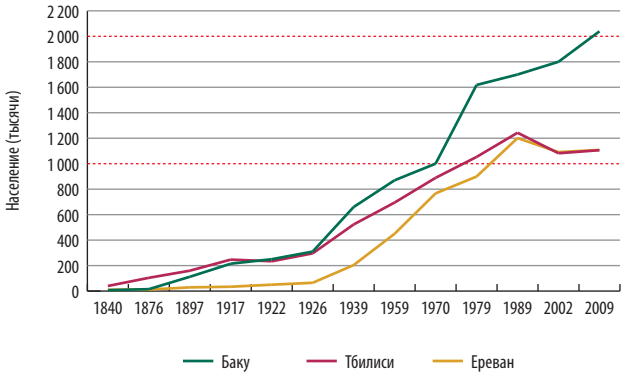
Диаграмма 5.6 показывает относительный размер населения **Баку**, **Еревана** и **Тбилиси** в контексте соответствующих стран. В Ереване проживают 56 % всего городского населения страны; в Баку и Тбилиси – 53 и 48 %, соответственно. В субрегионе отсутствуют крупные города с населением от 500 000 до 1 миллиона жителей, и насчитывается только семь городов с населением 100 000–500 000 жителей, среди которых лишь население **Гянджи** и **Сумгаита** превышает 300 000 человек. Нынешние тенденции ведут к еще большему нежелательному усилению доминирования столиц в предстоящие годы.

ДИАГРАММА 5.6: **СООТНОШЕНИЕ 10 КРУПНЕЙШИХ ПО ЧИСЛЕННОСТИ НАСЕЛЕНИЯ ГОРОДОВ СТРАН СУБРЕГИОНА (2009 ГОД)**



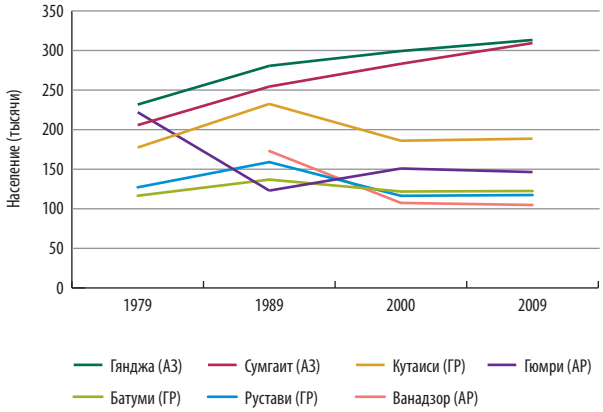
Источник: Национальное бюро статистики Грузии; Национальная статистическая служба Республики Армения; Государственный комитет статистики Азербайджана.

ДИАГРАММА 5.7 **ДИНАМИКА РОСТА НАСЕЛЕНИЯ В СТОЛИЧНЫХ ГОРОДАХ ЮЖНОГО КАВКАЗА**



Источник: Национальное бюро статистики Грузии; Национальная статистическая служба Республики Армения ; Государственный комитет статистики Азербайджана.
Примечание: Звездочками помечены сроки достижения численности населения один миллион жителей.

ДИАГРАММА 5. 8: **ИЗМЕНЕНИЕ ЧИСЛЕННОСТИ НАСЕЛЕНИЯ В ГОРОДАХ ЮЖНОГО КАВКАЗА**



Источник: Национальное бюро статистики Грузии; Национальная статистическая служба Республики Армения; Государственный комитет статистики Азербайджана.
Примечание: Резкое сокращение населения в Гюмри в 1989 году стало результатом разрушительного землетрясения 1988 года.

Несмотря на то, что после получения независимости столицы государств вопреки экономическому кризису и эмиграции населения смогли преодолеть трудности, их сверхдоминирование негативно влияет на распределение человеческих ресурсов, экономического потенциала и развитие инфраструктуры в самих странах и в субрегионе. Субрегион фактически состоит из трех относительно крупных метрополитенских ареалов, расположенных в преимущественно сельском окружении. Весьма сомнительно, что в обозримом будущем могут появиться какие-то признаки полицентрической структуры расселения, и данный вопрос также должен стать предметом серьезной озабоченности.

Рост числа населения в столичных городах (см. Диаграмму 5.7) свидетельствует о возникновении значительной разницы, начиная с 1970 года, между **Баку** и двумя другими столицами. В 1970-х годах три столицы достигли уровня численности населения один миллион человек, однако затем тенденции их развития резко разошлись. Население Баку на протяжении 1980-х годов увеличивалось быстрыми темпами. Население **Тбилиси** и **Еревана**, начиная с 1990 года, стало сокращаться, а население Баку продолжало расти, хотя и более умеренными темпами. Этот процесс происходил в силу того, что Баку принимал больше беженцев и ВПЛ и внутренних мигрантов, имел существенно больший естественный прирост населения, относительно низкий уровень эмиграции и использовал преимущества экономики, стабильно развивающейся за счет нефтедобычи.

Тенденции роста столичных городов достаточно показательны на фоне других больших и малых городов этих стран. На Диаграмме 5.8 видно, что на протяжении последних двух десятилетий в городах Азербайджана с населением свыше 100 000 жителей происходил постоянный рост, тогда как в городах Армении и Грузии количество населения сокращалось. В последнее время в нестоличных городах и регионах Южного Кавказа стимулируется приток населения и, возможно, это становится новой политической тенденцией. Вместе с тем, в этих странах и городах по-прежнему недостает четко сформулированной и последовательной территориальной и социальной политики городского и регионального развития.

5.2
ЭКОНОМИЧЕСКАЯ РОЛЬ ГОРОДОВ

Портовый город Батуми, Грузия. Город как морские ворота Грузии с выходом в Черное море означает, что это важный транспортный узел для всего субрегиона. **© Заур Маргиев/Шаттерсток**

Города и регионы

Южный Кавказ является наиболее отдаленным и меньше всего связанным с современной Европой районом из рассматриваемых в докладе. Субрегион не имеет общих сухопутных границ с другими странами Европы, не считая европейской части России, и все сухопутные связи с Европой осуществляются через Турцию и Россию. Исключение составляет Грузия, поскольку Черное море позволяет выйти к Болгарии и Румынии морским путем. Однако морской транспорт Грузии далек от совершенства. Кроме того, морской путь не может в полной мере компенсировать недостаточно развитую инфраструктуру автомобильных и железных дорог.

После того, как Великий шелковый путь прекратил свое существование примерно в 1400 году, города Южного Кавказа больше не смогли восстановить свою значимость в мировом или континентальном контексте. Даже в эпоху социализма быстро развивающиеся города кавказских союзных республик были просто региональными центрами на периферии, поскольку все внешние связи осуществлялись только через **Москву**. Соответственно, с получением в 1991 году независимости страны субрегиона оказались в медвежьем углу бывшей советской территории в условиях закрытых границ с членом НАТО соседней Турцией и в состоянии натянутых отношений с Исламской Республикой Иран. Многие внешние границы с тех пор открылись, однако границы на постсоветском пространстве, которые были ранее открытыми или не существовали вовсе, вскоре снова закрылись в связи с этническими и политическими конфликтами и войной.

Географическое положение Южного Кавказа отрывает региону перспективы для развития связей с Западной и Северной Европой, Россией, Центральной Азией и Ближним Востоком. С учетом этого в середине 1990-х годов началась реализация международной программы сотрудничества в области транспорта «Транспортный коридор Европа-Кавказ-Азия» ТРАСЕКА (TRACECA) (см. Карту 5.5). Постоянный секретариат программы TRACECA находится в **Баку**, он занимается вопросами морского, воздушного, дорожного и железнодорожного транспорта в соответствии с «Бакинской инициативой 2011». Азербайджан и Грузия заявили, что для этих стран приоритетом развития является интеграция транспортного коридора TRACECA с трансъевропейской транспортной сетью, такую позицию разделяет Европейский

КАРТА 5.4: **ОТКРЫТЫЕ И ЗАКРЫТЫЕ ГРАНИЦЫ НА ЮЖНОМ КАВКАЗЕ**

Условные обозначения

Малые и большие города (в тысячах)

- Столицы (1 000 – 5 000)

Другие города

- 500 – 1 000
- 250 – 500
- другие малые города
- железная дорога TRACECA

Типы границ

- открытые границы
- требуется виза
- требуется виза в одностороннем порядке (Грузия отказалась от визового режима)
- закрытые границы
- вне контроля соответствующей страны

Источник: Подготовлено Дж. Салуквадзе.

Союз. Выполнение программы TRACECA способствует осуществлению основных проектов в области транспорта – шоссейных и железных дорог и энергетики (нефти и газа), в настоящее время в рамках проведения политики добрососедства в Европе строится новая линия железнодорожного сообщения Баку-Тбилиси-Карс (БТК), которая соединит субрегион с территорией ЕС (см. также Текстовый блок 5.2).

По существу, в субрегионе основным способом доставки пассажиров и грузов в Европу является воздушное сообщение. В последние годы увеличилось число прямых рейсов, однако статистика показывает, что основные аэропорты в субрегионе главным образом пока еще остаются транспортными узлами местного значения, и что в субрегионе не хватает явно выраженного транспортного узлового центра (хаба) регионального значения.

Снизилось значение и возможности железнодорожного транспорта, игравшего в свое время ведущую роль в логистическом обеспечении субрегиона. В 2007 году объем железнодорожных перевозок в Азербайджане сократился почти наполовину по сравнению с 1991 годом. В 1997 году в результате закрытия границы Армении с Турцией объем перевозок сократился примерно на 39 %. Несмотря на приватизацию управления железными дорогами в Грузии и на нынешний проект БТК, железнодорожный транспорт еще очень далек от своего оптимального состояния.

На автодорожной сети субрегиона, традиционно неразвитой и пришедшей в еще больший упадок в 1990-е годы, осуществляются работы по модернизации. Хотя многие дороги в трех странах пока еще находятся в плохом состоянии, расширяется реконструкция старых и осуществляется строительство новых дорог. Улучшение инфраструктуры железных и шоссейных дорог может повысить региональное значение портовых городов Грузии **Поти** и **Батуми** как узловых центров для доставки грузов в Азербайджан и нефти в Армению, которая не имеет выхода к морю. Несмотря на то, что Поти и Батуми отстают от крупных черноморских портов, таких как **Бургас**, **Ильичевск**, **Констанца**, **Новороссийск** и Одесса, в субрегионе значение этих городов растет. Поти имеет хорошие перспективы на будущее как один из городов, входящих в состав новых свободных экономических зон Грузии. Азербайджанские порты на Каспийском море **Баку** и **Дюбенди** могут стать важными перевалочными пунктами для

КАРТА 5. 5: **ТРАНСПОРТНЫЙ КОРИДОР TRACECA**

Источник: Всемирный банк, http://lnweb90.worldbank.org.

КАРТА 5.6: **ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНАЯ ЛИНИЯ БАКУ – ТБИЛИСИ – КАРС**

Источник: Forrest, B., The New "Silk Road", National Geographic, August 2010; http://www.molokane.org/places/Turkey/2010_National_Geographic/index.html

ТЕКСТОВЫЙ БЛОК 5.2: **ПРОЕКТ БТК И ЕГО ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ**

Соглашение о строительстве железнодорожной линии БТК было подписано в 2007 году. Эта линия свяжет **Баку** и **Тбилиси** с **Карсом** в Турции. Есть планы продлить железную дорогу в Европу в результате осуществления «Проекта Мармарис» после того, как вступит в строй тоннель под проливом Босфор. Железная дорога проходит вдоль трассы нефте- и газопровода «Восток-Запад» (см. Карту 5.6), цель строительства – обеспечить в будущем непрерывное железнодорожное сообщение между Баку и Тбилиси, с одной стороны, и Турцией и ЕС, с другой. В соответствии с проектом БТК предусматривается прокладка участка железной дороги длиною 29 км на территории Грузии и участка длиною 76 км на территории Турции. В Грузии предстоит реконструировать участок железной дороги Ахалкалаки-Марабда-Тбилиси длиной 160 км, что позволит увеличить пропускную способность дороги до 15 млн. тонн грузов в год. Стоимость проекта оценивается в 422 млн. долларов, а с учетом строительства соответствующей инфраструктуры общая сумма составит 600 млн. долларов.

Запланированная железнодорожная линия БТК и туннель под Босфором свяжут трансъевропейскую сеть железных дорог с трансазиатской сетью. Вместе со строительством нового торгового морского порта **Алат** в Азербайджане эта дорога позволит создать скоростную железнодорожную линию для доставки грузов из Азии в Европу и в обратном направлении. Согласно прогнозам, перевозки по железной дороге БТК начнутся с 1 млн. пассажиров и 6,5 млн. тонн грузов в год. В 2030 году объемы увеличатся до 3 млн. пассажиров и 17 млн. тонн.

Настоящий проект, кроме экономических целей, имеет также и политический аспект. Армения высказывает возражения против строительства транспортного коридора, в результате которого сохранится ее изоляция и закрепится логистическая зависимость от Грузии и Исламской Республики Иран. Армения настаивала, что более приемлемым вариантом могла бы стать эксплуатация ныне существующей железной дороги между **Карсом** и **Гюмри** на северо-востоке Армении. Однако в настоящее время Азербайджан и Турция возражают против участия Армении в региональных проектах, пока она не выведет войска из Азербайджана. Нынешний политический тупик тормозит развитие сотрудничества.

Источник: Suleymanli, A., *The Baku-Tbilisi-Kars railway connection as an important section of the Trans-European Railway network*. Workshop "Rail transport between Europe and Asia", Istanbul, 2009. http://www.otif.org/fileadmin/user_upload/otif_verlinkte_files/03_news/02_Ausbildungskurs/02_1_Workshop_Istanbul/04be_Baku-Tbilisi-Kars_railway_connection.pdf.

транспортировки природных ресурсов из Центральной Азии в Европу по транспортному коридору Южного Кавказа, который быстро повышает свое значение и демонстрирует хорошие перспективы будущего развития.

Категории городов в субрегионе

Города Южного Кавказа, как и другие постсоветские городские поселения, не вписываются в систему классификации городов ЕС. Тем не менее, классификация городов советского периода, основанная на структуре занятости населения, дает достаточное представление о городах и позволяет установить различия между городскими поселениями. На основе этой системы можно говорить о следующих категориях городов:

- Развитые многофункциональные города, в число которых, помимо столиц, входят другие большие города с относительно диверсифицированной экономикой, например, **Батуми** и **Кутаиси** в Грузии и **Гюмри** в Армении;
- Промышленные города, в которых 40-50 % трудоспособного населения занято в перерабатывающей или добывающей промышленности, такие, как **Гянджа**, **Мингечаур**, **Нахичевань**, **Сиазань**, **Сумгаит**, **Шеки**, **Ширван** и **Ханкенди** в Азербайджане; **Гардабани**, **Гори**, **Зестафони**, **Зугдиди**, **Рустави**, **Сенаки**, **Ткибули** и **Чиатура** в Грузии и **Алаверди**, **Кафан** и **Раздан** в Армении;
- Транспортные города с железнодорожными узлами и портами, в которых 15-20 % населения занято в логистике. Это **Поти**, **Самтредиа** и **Хашури** в Грузии;
- Города с различными функциями – малые городские центры, где развиты второстепенные, не основные виды экономической деятельности. Это такие города, как **Агдра**, **Гойтапа**, **Лиман**, **Ходжавенд** и **Худат** в Азербайджане; **Ахалцихе**, **Гурджаани**, **Марнеули**, **Мцхета**, **Озургети**, **Телави** и **Хони** в Грузии и **Иджеван** в Армении;
- Курортные и туристические города, 15-20 % населения которых занято в индустрии туризма и отдыха – **Аджикенд** и **Нафталан** в Азербайджане; **Абастумани**, **Бакуриани**, **Боржоми**, **Кобулети**, **Манглиси** и **Цхалтубо** в Грузии и **Джермук** и **Цакхадзор** в Армении;
- Административные города, в число которых входит значительное количество малых городов и поселков, играющих роль административных центров окружающих районов и муниципальных образований, а также выполняющих ограниченные промышленные функции (в основном в сферах продовольственной и легкой промышленности) и, в некоторых случаях, сельскохозяйственные и сервисные функции (торговля, мелкие услуги широкого спектра).

Произошедшие перемены в области экономики и политики вызвали функциональное преобразование многих населенных пунктов, в особенности промышленных городов. Сократилось количество населения в монофункциональных промышленных городах, таких, как **Рустави** и **Ткибули** в Грузии и **Гавар** и **Зестафони** в Армении. Усилия по оживлению экономики и промышленных отраслей и развитию новых направлений деятельности в условиях ограниченных прямых иностранных инвестиций лишь частично позволили улучшить экономику в последние годы.

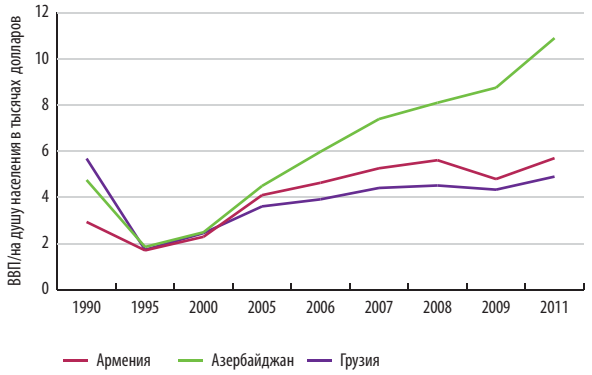
Преобразования в городской экономике

Как и в других постсоциалистических странах, массовая приватизация земли, жилья и собственности в других секторах хозяйственной деятельности стала на Южном Кавказе основной особенностью переходного периода. Несмотря на различную степень либерализации – более высокую в Грузии, более низкую в Азербайджане – переход к частной собственности и частному предпринимательству не всегда способствовал росту экономики и повышению благосостояния.

Повышение цен на энергоносители гарантировали Азербайджану повышение доходов и стабильное развитие экономики, однако две другие страны стали постепенно отставать (см. Диаграмму 5.9). Города и, в частности, столичные метрополитенские ареалы, играли основную роль в определении социально-экономических тенденций. Например, в 2010 году один **Тбилиси** давал более 40 % ВВП Грузии[9]. Доля столиц двух других стран в их ВВП составляла от 40 до 50 %. Совокупная доля городов в объеме ВВП колебалась между 66 и 75 %.

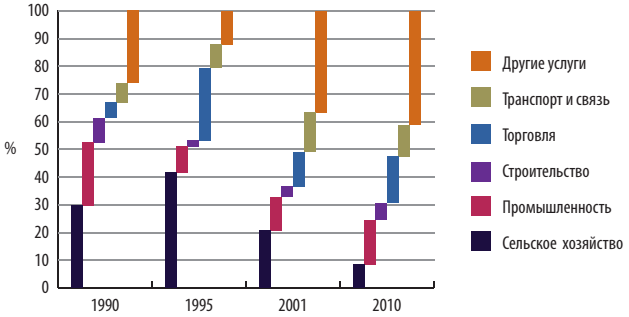
Как показано на Диаграмме 5.10, Грузия испытала основные трудности в экономике сразу после распада СССР, и стране еще предстоит восстанавливать экономику. Доля промышленности Грузии в ее ВВП резко сократилась в силу

ДИАГРАММА 5.9: **ВВП НА ДУШУ НАСЕЛЕНИЯ В АЗЕРБАЙДЖАНЕ, АРМЕНИИ И ГРУЗИИ (В ТЫСЯЧАХ ДОЛЛАРОВ США ПО ПАРИТЕТУ ПОКУПАТЕЛЬНОЙ СПОСОБНОСТИ)**



Источник: *Human Development Report 2011; Georgia – GDP per capita*, IndexMundi, 2011. (http://www.indexmundi.com/facts/georgia/gdp-per-capita).

ДИАГРАММА 5.10: **ИЗМЕНЕНИЯ В СТРУКТУРЕ ВВП ГРУЗИИ**



Источник: *Sakartvelos geografia [Geography of Georgia]*. Part II. Social-Economic Geography, Tbilisi, 2003; Национальное бюро статистики Грузии, http://www.geostat.ge/.

того, что ее производства были тесно связаны с предприятиями Советского Союза. Проведение массовой приватизации сельскохозяйственных земель вскоре придало стимул развитию сельского хозяйства, что в определенной мере способствовало увеличению доли данной отрасли в экономике.

Развал промышленного производства оказал разрушительное влияние на социально-экономическую обстановку, особенно в монофункциональных промышленных городах. Значительная часть городского населения покинула эти города или попыталась заняться, в основном безрезультатно, другой деятельностью. Почти на треть сократилось население в таких промышленных моногородах, как **Зестафони**, **Рустави**, **Ткибули** и **Чиатура**. Временный промышленный подъем в начале 2005 года не смог компенсировать уменьшение населения, уровня занятости и упущенные доходы. Тем не менее, в Грузии вскоре началось оживление производства на старых предприятиях, появились новые предприятия, и в 2010 году значительно снизилась доля сельского хозяйства в ВВП в пользу городских услуг и несколько оживившейся городской промышленности.

Буровая установка на действующем нефтяном месторождении в районе Баку. Нефтяная отрасль дает более 55 процентов ВВП Азербайджана. **© Нортфото/Шаттерсток**

Аналогичным образом, в Армении в период 1989-1994 годов объем экономической деятельности сократился на 60 %, после чего началось быстрое возрождение в результате стабилизации политической обстановки и поддержания тесных связей с российской экономикой и российским инвестиционным капиталом. Однако значительная зависимость от России и узкая экспортная база делают экономику Армении очень чувствительной к внешним факторам.

Азербайджану на возрождение экономики потребовалось около 15 лет, при этом после 2000 года в результате повышения цен на нефть экономика страны стала развиваться стремительно. За 2003-2008 годы ВВП Азербайджана вырос на 2 600 % и продолжает расти, хотя и более медленными темпами. Нефтяная отрасль дает более 55 % роста экономики.

Чрезвычайно большая роль столичных городов Южного Кавказа в увеличении объема ВВП в полной мере находит отражение в их процентной доле в экономике. Городские предприятия **Еревана** выпускают 43 % всей промышленной продукции Армении. В **Баку** сосредоточены почти 55 % рабочих и служащих промышленных отраслей, при этом во втором и третьем по величине промышленных центрах страны **Сумгаите** и **Гяндже** занято менее чем 8 и 5 % работников промышленных отраслей, соответственно. Аналогичным образом, в **Тбилиси** производится две трети выпускаемой в стране продукции и занято 58 % трудовых ресурсов Грузии. В соседнем районе Квемо-Картли с центром в **Рустави** и в некоторых других малых промышленных городах, таких как **Болниси** и **Гардабани**, производится еще 10,7 % грузинской промышленной продукции. Если учесть, что Тбилиси и Рустави составляют единый метрополитенский ареал столицы Грузии, а Баку и Сумгаит являются таким же метрополитенским

ареалом в Азербайджане, то станет ясно, что территориальная концентрация экономической деятельности в этих странах еще выше, чем свидетельствует приведенная выше статистика. Поэтому неудивительно, что капитальные вложения и прямые иностранные инвестиции в первую очередь направляются в эти полюса экономического развития.

Грузия, начиная с 2003 года, в значительной степени зависит от прямых иностранных инвестиций (ПИИ) как фактора экономического роста. Объем ПИИ вырос с менее чем 200 млн. долларов в начале 2000-х годов до более чем 1,5 млрд. долларов в 2007 году в результате проведения последовательных реформ в экономике и улучшения климата предпринимательской деятельности. Сегодня Грузия входит в число 20 ведущих стран мира по условиям предпринимательской деятельности и является лучшей по этим показателям среди стран Восточной и Центральной Европы[10].

Экономика Азербайджана в значительной мере зависит от сектора энергетики, и на развитие этой отрасли в 1995-2004 годах направлялось гораздо больше ПИИ, чем в двух соседних странах[11]. Объем ПИИ составил 3,4 млрд. долларов в 2007 году и менее 1 млрд. долларов в 2009 и 2010 годах. Тем не менее, в компании Standard & Poor считают, что потоки ПИИ в Азербайджан в скором времени снова возрастут. Предполагается, что 10 млрд. долларов будет направлено на освоение крупного нефтяного месторождения Азери-Чинаг-Гюнешли в Каспийском море и 20 млрд. – на освоение газового месторождения Шахдениз[12].

Армения, несмотря на значительное увеличение объемов ПИИ, отстает от Азербайджана и Грузии. Потоки инвестиций в эту страну за последние пять лет составили от 0,5 до 1 млрд. долларов, они были направлены на развитие средств связи, энергоснабжения и транспорта. Более половины инвестиций поступило из Российской Федерации, в результате чего экономика Армении является более уязвимой, чем экономика Азербайджана и Грузии, куда инвестиционные средства поступают из различных источников.

В последние годы в субрегионе предпринимались новые шаги по стимулированию развития нестоличных городов и регионов, однако такие меры пока еще четко не определены и официально не оформлены в программных документах. Грузия, возможно, занимает ведущие позиции в субрегионе в вопросах децентрализации, однако и в этой стране отсутствует последовательная и целенаправленная политика в отношении создания сбалансированной иерархии городских систем. Не вызывает сомнения, что доминированию **Тбилиси** в ближайшем будущем будет брошен вызов. В еще большей мере это касается **Баку** и **Еревана**.

Бедность в городах

В советское время Армения и Грузия располагали достаточными трудовыми ресурсами и возможностями, чтобы развивать современные отрасли экономики (электронику, химическую промышленность и биотехнологии), но субрегион так и не стал тогда местом сосредоточения новых разработок и НИОКР. Преобладающую роль играли традиционные отрасли (металлургическая, текстильная и пищевая промышленность) и сфера обслуживания. Научные центры и технически передовые предприятия были тесно связаны с военно-промышленным комплексом страны, однако после распада Советского Союза связи прервались и финансирование прекратилось. Квалифицированные кадры (инженеры, разработчики компьютерных программ, ученые-физики и др.) сменили профессию или эмигрировали, в итоге резко сократилось качество и количество технически подготовленных трудовых ресурсов, что отрицательно повлияло на экономику.

С наступлением эпохи постсоциализма уровень безработицы вырос до 15-30 %. В последние годы показатели несколько улучшились, однако в Грузии сохраняется значительное число безработных. В Армении заявляют, что уровень безработицы сократился с 31,6 % в 2004 году до 7,1 % в 2007 году, в Азербайджане утверждают, что безработица сократилась с 16 % в 2003 году до 1,1 % в 2004. Азербайджан с его «углеводородной» экономикой имеет больше оснований, чем Армения, говорить о столь существенном сокращении безработицы, но утверждения о почти мгновенной ликвидации безработицы, все же, как минимум, вызывают сомнение.

В странах субрегиона каждый сельский житель, имеющий земельный участок, числится по статистике занятости как индивидуальный предприниматель. В результате в 2007 году официальные данные по безработице в сельской местности Грузии находились на уровне чуть выше 4 %, по сравнению с 26 % в городах и 30 % в **Тбилиси**. Следовательно, при рассмотрении имеющихся данных по безработице надо исходить из того, что они существенно расходятся с реальной действительностью.

В трех странах наблюдаются разные тенденции в отношении бедности. В Азербайджане в масштабах страны уровень бедности значительно ниже, чем в других странах. Азербайджан заявляет о существенном сокращении этого уровня с 49,6 % в 2001 году до 15,8 % в 2008 году и объясняет данный факт стремительным ростом ВВП, объем которого более чем в два раза превышает объемы ВВП Грузии и Армении. В Азербайджане сокращение бедности в городах идет быстрее, чем в сельской местности: с 55,7 % в 2001 году до 14,8 % в 2008 году в городах и с 43,5 % в 2001 году до 17 % в 2008 году в сельских районах. Таким образом, 51 % малоимущего населения Азербайджана сегодня живет в сельской местности. Вместе с тем, сохраняются серьезные диспропорции между городами, и разница продолжает расти, в частности, между **Баку** (9,3 % в 2008 году по сравнению с 49 % в 2001 году) и другими населенными пунктами Азербайджана (около 29 % в 2008 году).

В Армении после 2008 года заметно увеличился уровень бедности, достигнув почти 36 %, при этом более 4 % населения живут в условиях крайней нищеты. Серьезный удар по экономике Армении нанес экономический кризис 2008 года, и основным фактором, повлиявшим на рост бедности в период между 2008 и 2010 годом, стал спад в экономике на 14 % в 2009 году, который наряду с увеличением неравенства в доходах способствовал также снижению уровня потребления. В Армении уровень бедности достиг 27,1 % в **Ереване** и более высоких показателей в других городах (45,5 %). Однако благодаря тому, что в стране высокая доля городского населения, Ереван в состоянии принять 34,2 % малоимущего населения страны.

В Грузии бедность приобрела еще более острый характер и широкие масштабы в результате мирового кризиса и войны с Россией. С 2008 по 2010 год уровень бедности вырос с 22,7 до 25 %. В **Тбилиси** доля малоимущего населения значительно ниже, чем в среднем по стране.

Бедность, даже в том случае, если сокращаются ее масштабы, остается в субрегионе острой проблемой, и правительства стран должны и могут сделать больше для ее ликвидации. В число социально уязвимых групп населения входят беженцы, ВПЛ, инвалиды, беспризорные дети, пенсионеры, постоянные безработные и многодетные семьи. Несмотря на программы социального обеспечения, многочисленные домохозяйства в субрегионе испытывают трудности в связи с низкими доходами. Постоянная социальная поддержка со стороны государства делает социально уязвимые группы населения еще более уязвимыми в результате усиления социально-экономической изоляции. Особенно уязвимой группой населения являются беженцы и ВПЛ в связи с тем, что их возможности получения надлежащего жилья весьма ограничены.

5.3
СОЦИАЛЬНЫЕ И ЖИЛИЩНЫЕ ВОПРОСЫ

Государственная школа советского периода и жилые кварталы в пригородах Варкетили и Вазисубани на юго-востоке Тбилиси. Источник: **Кобер/Открытые источники**

Основные изменения в жилищном секторе

Сразу после социалистической революции 1917 года была проведена национализация земли и недвижимого имущества. Первые декреты Советской России, такие как Декрет о земле 1917 года и Декрет об отмене права частной собственности на недвижимость 1918 года, были направлены на экспроприацию недвижимого имущества у «врагов пролетариата» (аристократии, буржуазии, помещиков, торговцев и предпринимателей) и его перераспределение среди рабочего класса. В результате принятия этих законов проводилось «обобществление» жилищного фонда и предусматривалось предоставление населению минимальной индивидуальной жилой площади (как правило, менее 9 кв. м) при условии коллективного пользования такими коммунальными удобствами, как кухня, туалет и т.д. В результате установленных государством предельных норм жилой и индивидуальной площади обеспечивалась доступность жилья согласно классовому составу общества в соответствии с планами власти, преследовавшей цель создания *homo sovieticus*.

В этот процесс включились страны Южного Кавказа, ставшие неотъемлемой частью советского пространства, хотя и только с 1921-1922 годов. Соответственно, на смену существовавшим в 1921 году конституционным положениям о правах человека на свободу передвижения, место проживания и о незаконности принудительной экспроприации, как это было, например, в Грузии, пришли новые нормативные требования.

Однако обобществление жилья, несколько облегчившее положение огромного числа бездомного населения, не решало существовавшие жилищные проблемы. Вследствие массовой индустриализации и роста миграции населения из сельской местности в города проблема дефицита городского жилья оставалась нерешенной на протяжении многих десятилетий, в том числе в течение всего сталинского периода (1930-1950-е годы), в силу того, что жилые дома относительно высокого качества строились только в столицах и крупных городах.

Серьезный прорыв был сделан лишь в 1960-х годах благодаря реализации программ массового строительства, направленных на обеспечение жильем постоянно растущего городского населения и удовлетворение растущего спроса на жилье в крупных городах Советского Союза. На начальном этапе такие меры привели к массовому строительству стандартных крупнопанельных жилых домов низкого качества, получивших известность как «хрущевки». В 1970-е годы в стране началось строительство улучшенных панельных многоквартирных домов, но даже и эти программы массового жилищного строительства не позволяли ни обеспечить достаточное

Степанаван, Армения. Матери с детьми перед своим домом – цистерной для нефти, в 2004 г. В 1988 году в результате землетрясения в регионе были разрушены практически все дома и для многих людей постоянным домом стали нефтеналивные цистерны. **© Тим Дирвен/Панош Пикчерс**

количество квартир, ни удовлетворить растущий спрос на жилье с высокими стандартами качества.

Неприемлемым становилось положение, при котором в одной квартире проживали представители нескольких поколений семьи, несмотря на то, что в субрегионе одновременно происходил процесс сокращения количества членов семьи в домохозяйствах среднего размера. Таким образом, вопросы городского жилья оставались острой социальной проблемой, и почти во всех городских поселениях существовали длинные списки очередников на получение новых квартир. В наиболее крупных городах обычным временем ожидания было десять и более лет.

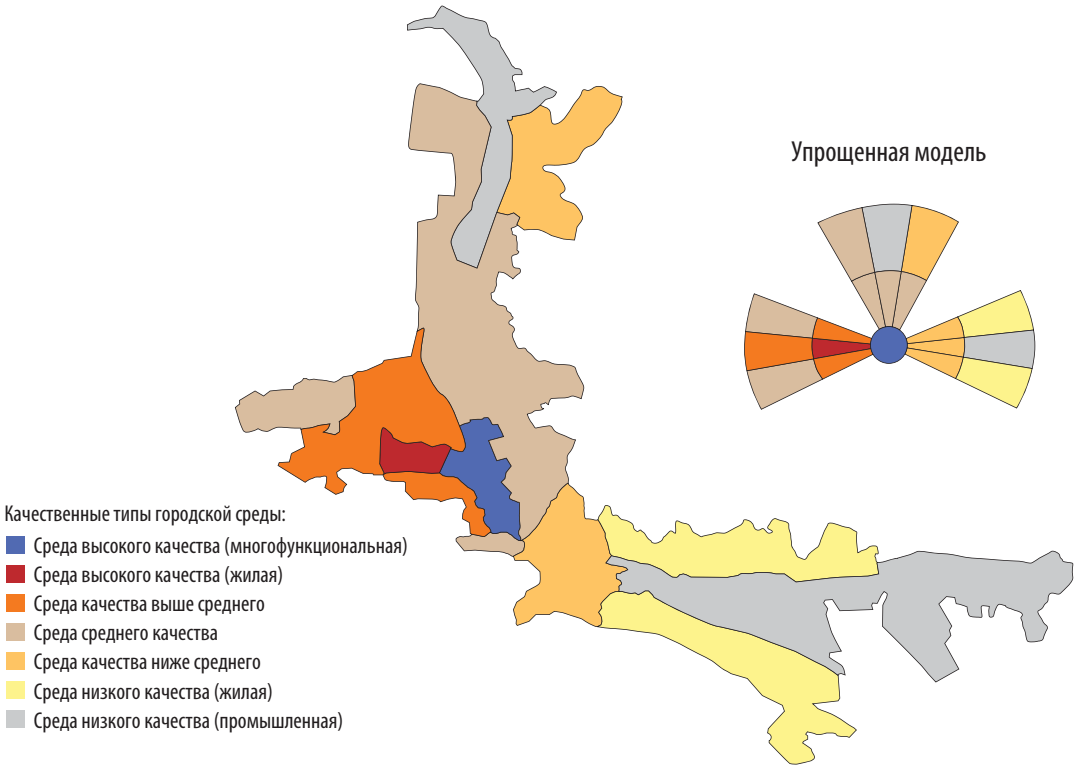
Тем не менее, после получения независимости страны Южного Кавказа не испытывали серьезных проблем в отношении населения, не обеспеченного жильем. Реальной проблемой являлась серьезная необходимость в модернизации жилья и улучшении жилищных условий. В Армении положение осложнялось в связи с разрушительным землетрясением 1988 года, когда небольшой город **Спитак** (16 000 жителей) был полностью превращен в руины, и во втором по величине городе страны **Ленинакане** (**Гюмри**) с населением 250 000 жителей было разрушено 80 % жилых домов. Кроме того, в течение первого десятилетия независимости жилищное строительство в трех странах резко сократилось в связи с политической нестабильностью и спадом экономики.

В результате проведения земельной реформы и приватизации недвижимости в 1990-х годах существенно изменился юридический статус жилья. Приватизация жилья в Азербайджане, Армении и Грузии началась после принятия соответствующих законов в 1993 году. В Армении и Грузии приватизация жилищного фонда проводилась на безвозмездной основе, в Азербайджане взималась символическая плата. Примерно 96 % жилищного фонда в Армении и 95 % в Грузии было приватизировано уже к 2000 году. В Азербайджане 85 % жилых единиц перешло в частную собственность только к 2009 году. Таким образом, сегодня на Южном Кавказе существует значительный слой собственников жилья.

Социальное неравенство, изоляция и территориальная дискриминация

Несмотря на приватизацию, или, может быть, в результате приватизации жилье, как и раньше, не является в равной степени доступным для всех граждан стран Южного Кавказа. Советская идеологическая пропаганда провозглашала идеи социального равенства и материального благосостояния, однако, что касается жилья, неравенство существовало всегда. В крупнейших городах Южного Кавказа, как и в

КАРТА 5.7: **РАЗНИЦА В КАЧЕСТВЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В ТБИЛИСИ, 1990 ГОД**



Источник: Дж. Салуквадзе, 2009 год, на основе многофакторного анализа, проведенного под руководством д-ра А. Гегешидзе в 1985 году, и опроса общественного мнения, проведенного проф. Р. Гачечиладзе в 1990 году.

других крупных городах Советского Союза, существовало множество примеров серьезных внутригородских различий в отношении качества и престижа жилья, ставших критериями социального неравенства. Дискриминация, возможно, была не столь очевидной, как в городах западных (капиталистических) стран, тем не менее, она существовала на протяжении всего советского периода и породила цены черного рынка на квартиры и землю. Хотя официально рынок жилья и земельной собственности не существовал, разница в ценах на жилье в разных районах города была достаточно существенной[13]. Кроме того, в многонациональных городах, например в **Тбилиси**, в определенной степени существовала и этническая дифференциация, например в предместье Авлабар в основном проживали армяне, в Пурис-Медане жили евреи, в Абанотубани преобладали мусульмане (главным образом азербайджанцы).

Решающую роль в социальном расслоении и территориальном делении таких городов, как **Рустави** и **Сумгаит**, играли влиятельные политические и промышленные круги, имевшие доступ к центральной власти, и именно они занимались распределением жилья для рабочих и служащих в привилегированных городских районах. Ввиду того, что социальная и жилищная дискриминация официально не признавались в советских исследованиях по вопросам городского развития, некоторые исследователи для характеристики социального расслоения в городском пространстве пользовались косвенными показателями социального неравенства, такими, как качество окружающей среды, структура землепользования, обеспечение социальной инфраструктурой и уровень городской преступности[14].

На Карте 5.7 с оценкой качественного состояния территории **Тбилиси** видно, как качество городской среды снижается в двух направлениях – от центра к периферии города и по часовой стрелке с запада на юго-восток. В советское время существовала четкая территориальная взаимосвязь между социальным статусом и качеством окружающей среды. Кроме того, на карте отражены столь же разительные различия в территориальном распределении негрузинского населения – от примерно 15 % в престижных кварталах западной части города до почти 50 % в менее привлекательных восточных городских районах.

Жилищные условия и категории жилья

Городской жилищный фонд в субрегионе можно классифицировать по следующим категориям:

i. Жилые дома досоветского периода (постройки до 1920 года), расположенные в основном в центральной частикрупных исторических городов;
ii. Жилые дома раннего советского периода (1920-е – 1950-е годы), построенные преимущественно в районах, прилегающих к городским центрам;
iii. Массовое жилище позднесоветской эпохи (1960-е – 1980-е годы), крупнопанельные многоэтажные жилые дома в срединных и периферийных городских районах и ближних пригородах;
iv. Жилые дома постсоветского периода (1990-е – 2010-е годы), многоквартирные дома, строившиеся в основном в центральных районах до середины 2000-х годов и на всей городской территории в более позднее время;
v. Индивидуальные дома различных периодов и типов (в основном односемейные), расположенные в разных районах города в зависимости от времени постройки, но в основном в пригородах, дальних пригородах[15] и на горных склонах.

Информация о точном соотношении категорий жилых домов в общем объеме жилищного фонда отсутствует,

ТЕКСТОВЫЙ БЛОК 5.3: **ПРИСТРОЙКИ К МНОГОКВАРТИРНЫМ ЖИЛЫМ ДОМАМ (ПМД) В ГРУЗИИ**

ПМД в Тбилиси, Грузия

В 1989 году последнее коммунистическое правительство Грузии приняло постановление, в соответствии с которым жителям домов разрешалось расширять жилую площадь за счет остекления балконов, лоджий и веранд или добавлять площадь квартир путем пристроек при условии получения согласования. После принятия постановления облик многих жилых районов изменился коренным образом в результате возникших в большом количестве новых пристроек к многоквартирным зданиям (ПМД). В сейсмически опасном регионе появились многочисленные добавления к жилым домам, сомнительные как в конструктивном, так и в эстетическом отношении. Средний размер дополнительной площади мог достигать более 60 % основной жилой площади, и поэтому пристройки казались весьма заманчивым вариантом решения, но здания при этом приобретали кустарный вид, и в отдельных случаях пристройки выглядели крупнее, чем сами здания. Многочисленные пристройки сооружались без разрешения и соблюдения соответствующих норм безопасности, и многие из них остаются незавершенными.

В Грузии благоприятные условия для сооружения ПМД возникли в результате хронического дефицита жилья и исторически сложившейся в СССР низкой резидентной мобильности населения. Бум в строительстве ПМД, совпавший с ослаблением градостроительного регулирования, свидетельствует о том, что ПМД напрямую связаны с дефицитом жилой площади в Грузии, и что основная причина расширения жилой площади связана с необходимостью внесения корректив на месте в тех случаях, когда вопрос касается размеров и функций жилого дома.

Опросы населения показывают, что развитие феномена ПМД диктовалось также факторами культуры с учетом того, что семьи, мигрировавшие в недавнее время в города из сельской местности, сохраняют чувства тесной привязанности и хотят и дальше жить всей семьей. Приспособившись к условиям проживания в городской квартире, они предпочитают расширить жилую площадь и создать возможности для проживания семьи, состоящей из представителей разных поколений.

Простое желание немного расширить жилую площадь привело к тому, что значительная часть горожан, в частности тбилиссцев, игнорировала вопросы безопасности, здоровья и внешнего вида домов, в которых они проживают. Данный факт указывает на универсальное явление: переселение сельских жителей в города автоматически не превращает их в homo urbanus. В настоящее время наблюдается тенденция, в частности среди новых мигрантов, нести с собой в города характерные особенности и культуру села, что оборачивается псевдогородским поведением и культурой.

Благодаря значительному расширению площади даже в тех случаях, когда перепланировка квартиры создает опасность для жизни (поэтому данная практика редко встречается в других бывших соцстранах, где существует строгий строительный контроль), ПМД стали основным средством адаптации жилища «по месту», что позволяло как бы «улучшить» жилищные условия. С учетом того, что ПМД получили также широкое распространение в Баку, Гяндже, Ереване и других городах Южного Кавказа, власти в субрегионе должны правильно понять смысл действий и неформальных мер, предпринимаемых населением, как массовую заявку на осуществление широких преобразований жилого сектора с целью изменения существующих жилищных условий.

Источник: Bouzarovski, S., Salukvadze J., Gentile. M., *A Socially Resilient Urban Transition? The Contested Landscapes of Apartment building extensions in Two Post-communist Cities*, Urban Studies, Volume 48, issue 13, 2011. Pp. 2689-2714.

однако жилые массивы советского периода из-за огромных объемов постройки доминируют в городском ландшафте Южного Кавказа.

В 2000-е годы большие участки в столицах и других крупных городах начали застраиваться высотными домами, и доля таких домов в жилищном секторе повсюду выросла. В малых городах основную часть жилищного сектора составляют дома индивидуальной постройки.

После получения независимости на Южном Кавказе норма 9 кв. м жилой площади на человека, установленная в советское время, была существенно увеличена. Тем не менее, нынешние нормы пока еще отстают от стандартов, принятых в городах Европы. Наиболее высокий средний размер жилой площади на человека фиксируется в Армении (26,7 кв. м), а самый низкий – в Азербайджане (12,5 кв. м). В **Тбилиси** в среднем на человека приходится 16,1 кв. м, что позволяет оценить средний размер по стране – около 20 кв. м. В сельской местности размер жилой площади на человека во всех трех странах больше (в Армении 35 кв. м в сравнении с 22 кв. м в городах).

В 2010 году общий объем жилого фонда в Азербайджане составлял 109,4 млн. кв. м, в Армении – 86,5 млн. кв. м, и в Грузии – примерно 90-100 млн. кв. м. Большинство жилых единиц расположены в многоэтажных жилых домах (например, в Армении – 68 %). В Азербайджане 30 % всего жилого фонда сосредоточено в **Баку**, где процент многоэтажных многоквартирных домов очень высок (данные не приводятся), как и в других крупных городах Азербайджана. В Грузии 67 % городских семей проживают в квартирах, 94 % сельских жителей – в индивидуальных домах.

С учетом преобладания в городах старых многоквартирных домов советского периода жилищные проблемы в субрегионе имеют сходный характер. В советскую эпоху качество жилья на Южном Кавказе по сравнению с городами славянских и прибалтийских республик было ниже, существовал меньший выбор квартир, жилые дома были дешевле и строились более быстрыми темпами, с тем чтобы отвечать спросу растущего городского населения. Качество жилья было ниже еще и потому, что обычным явлением было расхищение строительных материалов подрядными организациями (для нелегальной перепродажи на строительство дачных домов). С конца 1970-х годов массовое жилище в нестоличных городах и на периферии столиц часто комплектовалось некачественным оборудованием и плохо работающей инженерной инфраструктурой.

С конца 1980-х годов, и особенно после получения независимости, когда начался спад экономики и доходов населения, одним из основных направлений деятельности в городском жилищном секторе стало увеличение жилой площади за счет пристроек. В Грузии сооружение пристроек считалось легальным явлением, и до 1991 года такие работы выполнялись государственными строительными компаниями с соблюдением принятых норм. Однако после ликвидации в 1990-х годах государственных строительных компаний и отмены контроля пристройки к жилым домам приобрели неофициальный, массовый и хаотический характер. Сооружение пристроек неквалифицированными рабочими или самими жильцами квартир способствовало не только значительному ухудшению городского ландшафта, но и резкому снижению уровня безопасности и строительству «вертикальных трущоб»[16] (см. Текстовый блок 5.3).

Наличие и доступность жилья

В начале 2000-х годов субрегион столкнулся с серьезной проблемой удовлетворения спроса на жилье как по объему, так и по качеству. Относительное улучшение экономической ситуации способствовало повышению спроса на квартиры повышенного качества. С началом приватизации недвижимого имущества ежегодно в больших объемах стало расти строительство коммерческих жилых домов, что позволяло обеспечить население более просторными и удобными квартирами разного типа, не существовавшими в советское время и привлекавшими внимание, в частности, молодых семей и состоятельных горожан. Темпы строительства возросли, когда банки продемонстрировали готовность финансировать новые жилые проекты. В итоге обострилась конкуренция за лучшие участки земли под строительство многоквартирных домов, и значительно возросли цены на жилье.

В Армении в период строительного бума 2004-2008 годов цены выросли на 2 500-3 000 %. Стоимость жилой площади в центре **Еревана** увеличилась с 400-500 долларов/кв. м в 2004 году до 1 500 долларов/кв. м в 2008 году и 1 000 долларов в других районах столицы. В Азербайджане в 2008 году стоимость одного квадратного метра в центре **Баку** выросла до 5 000 азербайджанских манатов (6 500 долларов). Не многим отличалась и ситуация в Грузии: за 2004-2008 годы стоимость жилой площади выросла в центре **Тбилиси** в три раза – с 400 до 1 300 долларов/кв. м, и в других частях города – с 250 до 850 долларов/кв. м. В Грузии постоянно занятые городские жители могли позволить себе покупать квартиры благодаря банковским кредитам по умеренным ставкам. Многие квартиры приобретались в порядке спекулятивного инвестирования денежных средств владельцами, проживавшими за рубежом, и далее не сдавались внаем, в результате чего образовалось много пустующего жилья (например, в Азербайджане более 1 млн. кв. м).

Кроме того, в результате повышения цен на жилье, ставших чрезмерно высокими по сравнению с низкими средними доходами, для многих граждан жилье стало недоступным. Согласно опросам местных экспертов по вопросам недвижимости, в 2011 году только 10-15 % населения Грузии могли себе позволить приобрести квартиру в новом жилом доме, в то же время значительные слои населения могли об этом только мечтать.

В целях расширения рынка строительные компании на Южном Кавказе стали предлагать на продажу менее дорогое жилье без отделки, то есть только корпус квартиры – внутреннее обустройство и окончательная отделка оставались на усмотрение владельцев жилья. В **Баку** сегодня такие квартиры составляют 95 % всего нового сдаваемого в эксплуатацию жилья[17]. Только в самое последнее время во вновь построенном жилом фонде снова стала расти доля домов с полной отделкой, и в крупных городах появилось небольшое количество охраняемых частных жилых кварталов.

Однако качество нового жилья вызывает определенную озабоченность. Например, в Азербайджане стройматериалы импортного и местного производства не имеют сертификатов и не отвечают стандартам. Используется строительное оборудование, оставшееся еще с советского времени, в строительной отрасли не хватает местных специалистов[18]. И в этом отношении Азербайджан не является исключением в субрегионе.

Тревожит и тот факт, что новое строительство осуществлялось главным образом в столицах, сначала в центральной части, затем в прилегающих к центру районах и далее на городских окраинах. В период 2004-2008 годов 80-90 % нового жилья Армении было построено в **Ереване**. Аналогичным образом, 60-70 % нового жилищного строительства в Грузии было сосредоточено в Тбилиси. В масштабе всего субрегиона картина еще более неутешительная, если учесть, что почти весь новый жилой фонд сосредоточен в **Баку**, **Батуми**, **Гюмри**, **Гяндже**, Ереване, **Сумгаите** и Тбилиси. Основная причина такой ситуации заключается в том, что застройщикам было невыгодно строить жилые дома в других местах в силу низкой кредитоспособности населения во второстепенных городах, во многих из которых уже пустовали дома и сокращалась численность населения.

В 2004-2008 годах от 80 до 90 процентов всего нового жилищного строительства осуществлялось в Ереване. **© Чубыкин Аркадий/Шаттерсток**

Система обслуживания и коммунальные услуги

Коммунальное обслуживание и обеспечение жилищными удобствами, как правило, лучше организовано в городских жилых домах в силу того, что они строятся с учетом запросов потребителей. При этом во многих городах и даже в столицах существует дефицит основных услуг и жилищных удобств. В 2008 году горячее водоснабжение работало 24 часа в сутки только в **Тбилиси**, тогда как в **Баку** и **Ереване** всего по 18 часов. В других городах субрегиона положение еще хуже.

Система электроснабжения работает сегодня почти во всех городах круглосуточно или близко к этому, однако проблемой остается теплоснабжение жилых домов, за исключением столиц. Районное и местное теплоснабжение в большинстве городов, в том числе в некоторых районах **Тбилиси**, больше не действует. Канализация, газ и горячее водоснабжение есть в столицах, однако в других городах с этими удобствами возникают проблемы или они вообще отсутствуют.

В Азербайджане до сих пор полностью не налажена система коммунального обслуживания. Водоснабжением обеспечены 89,8 % многоквартирных домов, теплоснабжением 68,1 %, газом 87,4 % и горячей водой лишь 11,7 %. Кроме того, качество водопроводной воды также отстает от соответствующих стандартов. Сети водопровода и канализации низкого качества и нередко выходят из строя. Считается, что общий уровень коммунального обслуживания ниже существующих стандартов[19]. Проблемой остается коммунальное обслуживание в большинстве городов Армении и Грузии. Система предоставления услуг в Армении и Грузии приватизирована в более широких масштабах, чем в Азербайджане. Частные компании вкладывают больше средств в комплексную модернизацию оборудования, однако неизменно устанавливают и значительно более высокие тарифы.

С учетом значительного количества приватизированных квартир рынок аренды жилья в Армении относительно невелик. Наиболее крупным сегментом является аренда государственного жилья, переданного местным органам власти (примерно 4 % квартир жилищного фонда). Рынок аренды частного жилья также мал и в основном находится в **Ереване**. Регулирование арендной платы отсутствует. Размер платы устанавливают владельцы сдаваемых внаем квартир, заключение частных договоров об аренде в большинстве случаев происходит неофициально, без нотариального заверения и государственной регистрации. В начале 2000-х годов размер арендной платы на рынке частного жилья колебался от 50 долларов в месяц в нижнем сегменте до 250-400 долларов в месяц в верхнем сегменте; во втором случае жилье снимают в основном компании и зарубежные специалисты.

В Грузии рынок аренды жилья незначительный и в основном неофициальный. В зависимости от подъемов и спадов на рынке жилья размер арендной платы увеличивается и затем снижается, но ненамного, если сравнивать с ценами при покупке жилья.

Неформальное жилье и проблема бездомных

В трех странах Южного Кавказа неформальное жилье остается широко распространенной проблемой, что осложняет работу жилищного сектора в каждой из этих стран и сдерживает проведение эффективных операций на рынке недвижимости. Наиболее частыми причинами появления неформального жилья являются нелегальное проживание в государственных и муниципальных зданиях,

Поселок ВПЛ в Церовани со множеством красочных одинаковых жилых домов на одну семью, построенных правительством Грузии для более 2 000 семей, которые были вынуждены покинуть Южную Осетию в 2008 году. **© Интернэшнл Крайсиз Груп**. Лицензия корпорации «Криэйтив Коммонс». Версия 2.0. Общая лицензия

а также отсутствие документов, подтверждающих право собственности, разрешения на строительство и кадастровой регистрации. В других, менее многочисленных случаях, проблемы неформального жилья связаны с использованием опасных построек и мест проживания, а также с сооружением пристроек к существующим зданиям без разрешения и/или в нарушение действующих норм и стандартов[20].

Наиболее высокие показатели в отношении неформального жилья в Азербайджане, где насчитывается порядка 800 000 подобных сооружений, 500 000 из которых находятся в районе **Баку**. Главная причина строительства неформального жилья – проблема ВПЛ (90 процентов)[21], поскольку многие семьи ВПЛ без разрешения строят жилища на пустующих землях и в опасных зонах.

В Армении, по данным Министерства градостроительства, насчитывается более 66 000 бездомных семей и семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, что составляет 8,4 % населения. Число бездомных семей среди них составляет 30 000 (3,8 %), они живут в «домиках» (временных металлических, деревянных или каменных сооружениях), в общественных зданиях или временных жилищах. Правительство пытается решать проблему неформального жилья в основном просто путем легализации такого жилья, и лишь в редких случаях перед легализацией принимаются меры по благоустройству этих сооружений[22].

В Грузии проблема ВПЛ также является основной причиной неофициальных поселений с домами низкого качества в **Зугдиди**, **Рустави**, **Тбилиси** и других городах. ВПЛ занимают бывшие общественные здания и самовольно поселяются на государственных землях. Другие проявления противозаконных действий – сомнительные пристройки и небезопасные жилищные условия. Основная часть жилищного фонда Грузии, независимо от формы собственности, требует модернизации или реконструкции. В некоторых районах Тбилиси целые жилые комплексы пришли в упадок или превратились в городские трущобы, серьезный ущерб более чем 20 000 домам нанесло землетрясение 2002 года.

В субрегионе существует значительный дефицит жилья социального найма надлежащего качества. Фрагментарные меры, а также нереалистичные и ограниченные по масштабам проекты дают мало результатов. Вместе с тем, Армения приняла в 2010 году государственную концепцию социального жилья, в соответствии с которой правительство создало фонд социального жилья для беженцев и социально незащищенных семей[23].

Организация управления и финансирования в жилищной сфере

В субрегионе остаются нерешенными вопросы эффективного управления жилыми комплексами, в частности многоквартирными домами с приватизированными квартирами. В советское время вопросами управления и содержания жилого фонда занимались государственные жилуправления, но в Армении и Грузии они уже не существуют. В Азербайджане они сохранились в связи с тем, что прилегающая земля и общая собственность в многоквартирных домах принадлежат государству или муниципальным органам власти, и организация управления входит в их функции. Жильцы квартир, независимо от правового статуса недвижимого имущества, обязаны вносить плату за его содержание (от 0,01 до 0,02 азербайджанских манатов за один кв. м). Как правило, из-за отсутствия эффективной системы сбора оплаты они этого не делают. Кроме того, отсутствует традиция содержания домов в

силу того, что в большинстве многоквартирных домов даже в советское время не производились работы по ремонту зданий. Протечка крыш, поломка лифтов, отсутствие теплоизоляции, запущенные подъезды, нелегальная перепланировка помещений – все это создает проблемы и в некоторых случаях делает здания небезопасными.

В Азербайджане за последние 15 лет в большинстве многоквартирных домов не проводились ни ремонт, ни модернизация. В результате недостатка знаний по вопросам инвестирования средств в восстановление и реконструкцию жилищного фонда в сочетании с неэффективной организацией управления состояние жилищного фонда многоквартирных домов ухудшается, особенно в **Баку**, но также и в провинциальных городах[24].

В отличие от Азербайджана, в Армении в 2000 году был принят Закон о кондоминиумах, а в Грузии в 2007 году – Закон о товариществах собственников жилья (ТСЖ). Эти законы призваны способствовать развитию системы управления многоквартирными домами. Однако перейти на новую систему управления было непросто. Согласно имеющейся информации, эффективно действуют лишь 20 % процентов зарегистрированных ТСЖ в связи с тем, что большинство владельцев квартир не признают ответственности за общую собственность. Сохраняется дефицит ресурсов, отсутствует конкуренция между организациями, предоставляющими услуги и обеспечивающими обслуживание зданий, местные органы власти не покрывают стоимость услуг, жители не обладают должными знаниями и информацией и на низком уровне находятся управленческие способности персонала управляющих организаций[25].

В Грузии создание ТСЖ позволило существенно улучшить содержание домов, в частности в **Тбилиси**. В отношении жилых домов, где созданы ТСЖ, предусмотрено право на финансирование совместно с муниципальными органами власти ремонта мест общего пользования (лестничных клеток, крыш домов) и общественного пространства (дворов). Муниципальные власти покрывают от 50 до 90 % расходов. В 2007 году в Тбилиси уже было создано 2 600 таких товариществ, и их число растет.

В период оживления деятельности в жилищном строительстве в трех странах активную роль начал играть банковский сектор. Большое значение быстро приобрели созданные в последнее время рынки ипотечного кредитования в **Баку**, **Ереване** и **Тбилиси**, но не в других городах, где рынки недвижимости остаются недостаточно развитыми в связи с низкой кредитоспособностью населения.

В годы жилищного бума (2000-2008), в особенности в престижных центральных районах столичных городов, строительные компании стали продавать квартиры до начала строительства домов со скидкой на 30-40 %. В Грузии в народе их стали называть «продавцами воздуха», поскольку в этой ситуации отсутствовала какая-либо правовая защита. Соответственно, во время кризиса на рынке жилой недвижимости в 2008-2009 годах многие вкладчики понесли ущерб, когда многие девелоперские компании обанкротились с исчезновением всех следов этого предварительного финансирования[26]. Объекты жилищного строительства в **Тбилиси** были заморожены на неопределенный срок, пока в 2011 году не вмешались городские власти и не выступили посредником в переговорах между банками и застройщиками. В результате вмешательства властей была достигнута взаимная договоренность, не ущемлявшая прав ни одной из сторон, в итоге недостроенные квартиры передавались муниципалитету по стоимости 400 долларов/кв. м, что было значительно ниже средней рыночной стоимости, при этом покрывались расходы строительных компаний и одновременно решались проблемы банков, связанные с неликвидным имуществом и негативными активами.

Жилищная политика

Несмотря на значительные преобразования в жилищном секторе субрегиона, ряд проблем остаются нерешенными. Основной причиной несогласованных и разрозненных мероприятий, ситуативных государственных решений и неправильного выстраивания приоритетов служит отсутствие комплексной национальной жилищной политики.

В Армении, несмотря на ряд новых законов и нормативно-правовых актов, принятые документы не заполняют нынешний вакуум в жилищном законодательстве и оставляют серьезные пробелы в системе городского управления. В стране отсутствует четкая политика в отношении стратегии развития жилищного строительства, ответственности государства в сфере социального жилья, распределения прав и обязанностей между центральными и местными органами власти, участия частного сектора в обеспечении и финансировании жилищного строительства, совершенствования механизмов выселения, отчуждения недвижимости и банкротства, а также выполнения и приведения в исполнение нормативно-правовых актов, законов и нормативных требований[27]. Вместе с тем, в последнее время к числу достижений Армении в сфере социального жилья следует отнести многие достаточно успешные меры, направленные на обеспечение жильем социально уязвимых групп населения, включая лиц, пострадавших в результате землетрясения, беженцев, молодые семьи и лиц с ограниченными физическими возможностями или ограниченными возможностями передвижения. Однако какой бы высокой оценки ни заслуживали эти меры, они носят временный характер, что воспроизводит условия неравенства и лишает возможности предсказуемости в силу несистемного характера таких мер[28].

В Азербайджане нет специального государственного ведомства, ответственного за осуществление национальной жилищной политики и связанной с такой политикой деятельности. Вопросы жилья регулируются нормативными актами, при этом законодательные документы сформулированы не четко и не системно. Однако в некоторых принятых правительством документах – «Государственной программе социально-экономического развития регионов Азербайджанской Республики (2009-2013 годы)» и «Государственной программе по борьбе с бедностью и обеспечению устойчивого развития» – косвенным образом предусматривается улучшение жилищных условий путем совершенствования работы коммунального хозяйства и инженерной инфраструктуры, создания надежной системы социальной защиты и улучшения условий проживания ВПЛ. В 2012 году на рассмотрении парламента находился законопроект «Градостроительный и строительный кодекс Азербайджанской Республики».

В Грузии также отсутствует долгосрочная стратегия и необходимые законодательные акты по вопросам жилищного строительства, в том числе социального жилья. Различные меры в области жилья реализуются на основе ситуативных проектов. В последнее время на жилищное строительство в **Тбилиси** и других городах Грузии, как правило, направляется недостаточно финансовых средств и материалов, необходимых для осуществления модернизации. Сохраняются проблемы с обслуживанием домов, хотя в ряде случаев существует в целом неплохое взаимодействие между муниципальными органами власти и ТСЖ, число которых растет быстрыми темпами.

Несмотря на улучшение ситуации в жилищном секторе субрегиона в последние годы, сохраняется необходимость в разработке детально разработанной жилищной политики в целях обеспечения надлежащих жилищных условий в трех странах субрегиона и особенно в городах.

5.4 ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ГОРОДСКОЙ СРЕДЫ

Мингечаурское водохранилище на северо-западе Азербайджана – крупнейшее на Кавказе, оно снабжает водой каналы Верхний Карабах и Верхний Ширван. В водохранилище вода поступает из реки Куры, в которой загрязнение является одной из основных проблем. На водохранилище расположена крупнейшая в Азербайджане гидроэлектростанция. Источник: **НАСА/Открытый источник**

Преобразования в секторе

В советское время вопросы обеспечения коммунальных и транспортных услуг и мобильности населения с учетом проблем окружающей среды были слабым звеном в системе городского управления на всем советском пространстве и, соответственно, на Южном Кавказе. Ухудшению окружающей среды способствовал и безусловный приоритет индустриализации по отношению к экологии. Быстрая ликвидация советской системы городского управления и финансирования в сочетании с общими политическими и социально-экономическими проблемами субрегиона еще больше способствовала ослаблению внимания к проблемам окружающей среды.

Вместе с тем, в последнее десятилетие в результате заметного развития экономики и стремления соблюдать принятые в ЕС стандарты в субрегионе произошли значительные изменения. Одним из таких преобразований, заслуживающих особого внимания, стал процесс «разгосударствления» в системе коммунального и транспортного обслуживания. Наиболее либеральные реформы провели Армения и Грузия. В настоящее время в Грузии, например, почти все службы городского коммунального хозяйства находятся в управлении и/или собственности частных компаний. Азербайджан приватизировал службы коммунального хозяйства и транспорта в меньшей степени в силу культурной, политической и организационной специфики. В субрегионе надо прилагать больше усилий и выделять больше средств на существенное улучшение экологии и оздоровление городской среды.

Водоснабжение, канализация и утилизация отходов

Службы коммунального хозяйства в странах Южного Кавказа, неукомплектованные, плохо управляемые и устаревшие уже на момент распада СССР, пришли в еще больший упадок после получения независимости. Вместе с тем, в последнее время все три страны приступили к модернизации управления и материальной базы систем коммунального хозяйства.

Азербайджан располагает незначительными водными ресурсами, и они неравномерно распределены по территории страны. Сети водопровода и канализации устарели, находятся в неисправном состоянии и в некоторых местах не функционируют. Города **Баку**, **Гянджа** и **Сумгаит** обеспечены водой примерно на 95 %, другие города – менее чем на 80 %, и сельские районы – примерно на 11 %[29]. В целом, только 50 %

ТАБЛИЦА 5.1: **УХУДШЕНИЕ ОБСЛУЖИВАНИЯ В МНОГОКВАРТИРНЫХ ДОМАХ АЗЕРБАЙДЖАНА (В ПРОЦЕНТАХ)**

	2004	2005	2006	2007	2008
Водопровод	94,3	92,8	92,4	92,3	89,8
Канализация	92,6	90,9	90,6	90,5	85,6
Теплоснабжение	76,7	73,1	72,6	72,3	68,1
Газ	93,8	92,8	92,5	92,6	87,4
Горячее водоснабжение	19,2	18,2	16,9	12,3	11,7

Источник: ЕЭК ООН, *Национальные обзоры жилищного сектора: Азербайджан*, Нью-Йорк и Женева, 2010.

населения Азербайджана обеспечены питьевой водой, 15 % которой обеспечивает сеть центрального водоснабжения. 80 % городских поселений пользуются водой из подземных источников. Существуют значительные системные потери в системе водоснабжения, вода подается в среднем по десять часов сутки в городах и по семь часов в сельских районах. Услугами канализации в Азербайджане обеспечены лишь 40-45 % городского и 5 % сельского населения. Из существующих в настоящее время 17 канализационно-очистных сооружений действуют только семь.

Коммунальные системы водоснабжения и канализации входят в компетенцию местных органов власти, однако нормативные требования в отношении качества обслуживания в сфере коммунального хозяйства невысокие, и в Азербайджане сохраняются проблемы водоснабжения. Водопроводные и канализационные сети низкого качества, часто выходят из строя и постепенно устаревают, в результате чего в домах старого жилищного фонда дело доходит до того, что такие системы перестают работать (см. Таблицу 5.1)[30]. При этом новое строительство не всегда сопровождается обеспечением надлежащих коммунальных услуг.

Начиная с 2003 года, правительство Азербайджана при содействии международных организаций приступило к осуществлению национального проекта по обеспечению водоснабжения и канализации, направленного на улучшение работы этих систем в столице и некоторых других городах. В соответствии с другими проектами осуществляется модернизация водопроводных сетей в **Гяндже** и **Шеки** и канализационных систем в **Агдаше**, **Бейлагане**, **Геокчае** и **Нахичевани**.

Утилизацией отходов в Азербайджане занимаются государственные и частные компании, и в этой сфере существует множество проблем. В некоторых местах на побережье Каспийского моря в окрестностях городов фактически образовались мусорные свалки. Единственным способом ликвидации отходов в стране является захоронение на мусорных полигонах.

В Армении после получения независимости и до середины 2000-х годов в городах и особенно в сельской местности ухудшалась работа систем водоснабжения и канализации. Несмотря на наличие значительных водных ресурсов, вода подавалась с перебоями, под малым напором и низкого качества, имели место большие системные потери. Согласно закону, службы водоснабжения и водоочистки входят в компетенцию местных органов власти, до середины 2000-х годов обеспечением водоснабжения занимались два государственных предприятия. Начиная с 2006 года, в результате проводимой правительством политики в сотрудничестве с международными донорскими организациями и зарубежными компаниями удалось значительно повысить качество и увеличить время подачи воды в столице и других городах (см. Текстовый блок 5.4). В настоящее время Армения находится на пути к достижению в 2015 году Целей развития тысячелетия в области водоснабжения и санитарии.

Министерство охраны природы Армении осуществляет политику и реализует план действий по утилизации отходов, несмотря на отсутствие соответствующего законодательства и даже на то, что организация сбора и удаления твердых отходов, согласно закону, входит в круг обязанностей органов местного самоуправления. Однако в большинстве муниципальных образований Армении не хватает людских, технических и финансовых ресурсов, чтобы решать проблемы утилизации отходов. Примерно 85 % общего объема муниципальных твердых отходов составляет бытовой мусор; все остальное относится к безопасным отходам промышленного производства. Тарифы на уборку мусора в основном устанавливаются без экономического обоснования, при этом многие городские компании по уборке мусора не имеют договоров на обслуживание с местными жителями, и плата за уборку мусора не покрывает затраты. Почти во всех городах мусорные полигоны не отвечают минимальным санитарным нормам, и отсутствует система переработки отходов[31].

В Грузии оставшаяся в наследие от советского времени система водного хозяйства и канализации и экологически опасные мусорные свалки требуют модернизации и реконструкции. Работа в системе коммунального обслуживания лучше всего поставлена в **Тбилиси**. Упразднена прежняя система районного теплоснабжения, и сегодня источником для обогрева домов служит газ.

Несмотря на обилие водных ресурсов, в Грузии сохраняется проблема водоснабжения. В середине 2000-х годов примерно 60 % водопроводных труб находились в аварийном состоянии, в результате чего системные потери воды составляли 40 %[32]. В неудовлетворительном состоянии находилась и канализация, что нередко служило причиной загрязнения воды. В последнее время благодаря помощи международных организаций ситуация изменилась, 92 % городского и 51 % сельского населения пользуются водопроводной водой, которая поступает непосредственно в дома или во дворы, и, кроме того, 8 % городского и 45 % сельского населения имеют доступ к другим источникам очищенной воды[33].

В Грузии в основном потребляется питьевая вода из подземных источников, согласно имеющейся информации, она пригодна для питья, хотя многие водозаборные устройства остаются неохраняемыми, и вода часто не соответствует санитарно-эпидемиологическим нормам. Во всех городах и районах существует система центрального водоснабжения, и в общей сложности насчитывается 150 основных водозаборных пунктов с пропускной способностью 3,1 миллиона куб. м воды в день. Тем не менее, в большинстве населенных пунктов Грузии вода подается с перерывами. В **Рустави** и **Кутаиси** вода поступает только по восемь и шесть часов в

ТЕКСТОВЫЙ БЛОК 5.4: **АРМЕНИЯ: УЛУЧШЕНИЕ СИСТЕМ ВОДОСНАБЖЕНИЯ И КАНАЛИЗАЦИИ**

До 2006 года в городах Армении в системе водоснабжения работало два государственных предприятия. Ереванское предприятие водоснабжения и канализации (ЕПВК) обслуживало примерно 1,3 млн. жителей столицы и пригородных районов. Армянское предприятие водоснабжения и канализации (АПВК) обслуживало различные крупные муниципалитеты вне Еревана. В остальных небольших населенных пунктах существовали свои предприятия. Такая система оказалась неэффективной, поэтому правительство приняло решение реализовать ряд новых проектов: Проект развития муниципальных образований (1998-2006 годы), Проект развития муниципального водоснабжения и канализации (2004-2009 годы) и Проект водоснабжения и канализации Еревана (2005-2011 годы).

Правительство провело существенные организационные преобразования. В 2006 году в Ереване был подписан арендный договор с французской компанией сроком на десять лет. Правительство организовало деятельность второго крупнейшего водопроводного предприятия АПВК по типу ереванского предприятия. Такие меры позволили существенно изменить ситуацию в Ереване, где обеспечение водой увеличилось с семи до 18,5 часов в день, и более 70 % населения получают воду круглосуточно. Вне Еревана в зоне обслуживания АПВК также круглосуточно получают воду 16,5 % населения. За последние 10 лет доля собираемой оплаты увеличилась с 20 до 79 %. Улучшилось качество воды и повысился контроль, кроме того, примерно на 48 % сократилось потребление энергии за счет использования самотечных систем подачи воды. В результате использования насосов подкачки увеличилась эффективность подачи воды в многоквартирных домах, и системные потери воды составляют теперь около 35 %. Почти во всех домах Еревана установлены счетчики воды.

Кроме того, создана децентрализованная система регулирования водного режима в областях Армавир, Лори и Ширак, управление системой осуществляют компании, которыми совместно владеют Германский банк реконструкции (KfW) и правительство Армении. В областях Лори и Ширак обслуживание осуществляют ЗАО «Лори» и «Ширак»; в области Армавир – ЗАО «Акунк». Все три компании находятся в совместном управлении государства, АПВК и KfW. 51 % акций принадлежат правительству и 49 % – муниципальным органам самоуправления. Примерно в 600 муниципалитетах, включая города Каджаран и Нор-Ачин, существуют собственные структуры управления системой водного хозяйства и водоочистки.

Источник: International Development Association (IDA), More reliable water for Armenia's Capital and municipalities (http://go.worldbank.org/B8XN4P7CQ0).

день, соответственно. В последнее время ситуация несколько улучшилась, однако проблемы с водой в городах полностью еще не решены.

Только 41 город и район страны имеют системы сброса сточных вод, в 30 из них существуют водоочистные сооружения, общая проектная пропускная способность составляет 1,6 млн. куб. м в день. Вместе с тем, в **Рустави** и **Тбилиси** очистку проходят только 74 % сточных вод. Во втором крупнейшем городе **Кутаиси** очистные сооружения вообще отсутствуют. Единственным в Грузии населенным пунктом, где существует 100-процентная очистка сточных вод, является **Хашури**. Большинство очистных сооружений находятся в плохом состоянии или просто не работают. Таким образом, в настоящее время вода в Грузии служит основным источником кишечных и инфекционных заболеваний[34].

В 2010 году более 43 % населения Грузии обслуживалось канализационными сетями (отдельный туалет со сливным бачком). В это число входило почти 80 % домохозяйств в городах, в том числе почти 95 % в Тбилиси, в сельских районах такими бытовыми удобствами пользовались менее 20 % населения. При этом значительное большинство населения в сельской местности (почти 89 %) пользовались уборными во дворе в виде периодически вычищаемой выгребной ямы[35].

Дорожное движение и городской транспорт

После получения независимости в системах дорожного движения и городского транспорта произошли серьезные изменения. В **Баку**, **Рустави** и **Тбилиси** исчезли экологически чистые троллейбусы и трамваи, так как в связи с отсутствием технического обслуживания транспортный парк и оборудование устарели. Соответственно, общественный транспорт уступил место частному транспорту, в особенности индивидуальным автомобилям как основному средству перевозки пассажиров в городах и между городами. Правительство Тбилиси планирует в предстоящие годы внедрить современную систему трамвайного движения.

Во всех столичных городах субрегиона существует метрополитен, который имеет большое значение для поездок по городу, несмотря на то, что сеть линий и количество станций сравнительно ограничены. В **Ереване** метро обслуживает ежедневно примерно 60 000 пассажиров; в **Тбилиси** 300 000 и в **Баку** 1,8 миллиона. В Ереване метро входит в систему Министерства транспорта и связи. В Тбилиси вопросами координации деятельности и управления на всех видах городского общественного транспорта занимается муниципальное предприятие.

В **Тбилиси** преобладающим видом транспорта для перевозки пассажиров являются автомобили индивидуального пользования. В столице зарегистрировано около половины всех легковых автомобилей страны: примерно 275 000 автомобилей в 2008 году, это означает, что на 1 000 жителей в среднем приходилось 200 личных автомобилей. Постоянный рост автомобилизации приведет к повышенной загруженности городских дорог, даже с учетом различных проектов усовершенствования городского дорожного движения. В Тбилиси 80 % объема загрязнения воздуха дают дорожные пробки, подержанные устаревшие автомобили и бензин низкого качества. Ситуация еще больше ухудшается из-за характера местности, так как загрязненный воздух задерживается окружающими город горами[36]. Нынешние темпы автомобилизации можно смягчить только за счет создания системы общественного транспорта, который должен стать приемлемой альтернативой личному. В других городах Грузии основными видами общественного транспорта являются автобусы и маршрутки (микроавтобусы в качестве маршрутных такси). В малых населенных пунктах маршрутки являются практически единственным видом транспорта наряду с частными автомобилями.

В городах Азербайджана и Армении условия транспорта и дорожного движения аналогичны, роль основных перевозчиков выполняют автобусы, маршрутки и частные автомобили. Рост автомобилизации способствует ухудшению качества воздушной среды, повышению уровня городского шума, возникновению дорожных пробок и уничтожению зеленых насаждений. На протяжении многих лет в большинство второстепенных и малых городов не поступают крупные инвестиции на развитие городской инфраструктуры, дороги в этих городах находятся в плохом состоянии, недостаточно развиты системы городского транспорта, постоянно возникают дорожные заторы и происходит загрязнение воздуха.

В **Баку** основную роль в пассажирских перевозках выполняют метро и автобусы, так как трамвайное движение прекращено в 2004 году и троллейбусное – в 2007 году. В то же время в 2000-2010 годах более чем в два раза увеличилось количество частных автомобилей, и сегодня они составляют значительный процент в объеме пассажирских перевозок.

В **Ереване** доля метро в общем объеме перевозок общественного транспорта составляет только 8,2 %, так как на 85 % спрос на поездки по городу, несмотря на высокую стоимость проезда, покрывают частные микроавтобусы, владельцы которых не получают никаких субсидий. Несмотря на то, что благодаря маршруткам Ереван сумел избежать серьезных последствий транспортного кризиса в 1990-х годах, сегодня они создают на дорогах обстановку хаоса, в результате которой из города были вытеснены большие и средние автобусы. Качество обслуживания в результате перегрузок и большого скопления пассажиров находится на низком уровне. Как и в двух других столицах, начиная с 2004 года, парк частных автомобилей в Ереване, включая такси, увеличился на 40 %.

Правительство Армении и муниципалитет **Еревана** инвестировали свыше 10 млн. долларов в развитие инфраструктуры города в целях активизации местной экономики. Еще одна инвестиционная программа направлена на расширение сообщения между городами и улучшение дорожного движения во всех районах Армении, ее цель – повышение эффективности, надежности и безопасности транспорта, а также сокращение транспортных пробок.

Потребление электроэнергии и энергосбережение

В СССР обеспечение государственной электроэнергией было социально ориентировано, и все советские республики получали дешевое электричество и топливо. Поэтому вопросы энергоресурсов на Южном Кавказе обострились только после получения независимости. Азербайджан не почувствовал дефицита благодаря крупным запасам нефти и газа, однако в Армении и Грузии энергоснабжение стало в середине 2000-х годов одной из основных проблем.

В странах Южного Кавказа сложились совершенно различные структуры производства и потребления энергии. Грузия в значительной мере зависит от импорта нефти и газа. Основным поставщиком газа была Россия, однако в результате ухудшения политических и экономических отношений Грузия была вынуждена перейти на импорт газа из Азербайджана и Ирана. Снабжение и потребление энергии в Грузии зависит от сезонных колебаний: в летнее время уровень поставок гидроэнергии значительно превышает объемы потребления, однако в зимнее время страна нуждается в значительно большем объеме энергоресурсов, чтобы могли работать тепловые электростанции. Благодаря проводимой государством политике, в частности в борьбе с коррупцией в сфере энергетики, Грузия добилась самообеспеченности в области энергоресурсов и в 2011 году даже начала экспортировать избыток электроэнергии. Сегодня 80 % производимой энергии являются экологически чистой и возобновляемой энергией от гидроэлектростанций. Остальные 20 % производят теплоэлектростанции.

Азербайджан экспортирует нефть, газ и электроэнергию. За счет возобновляемых источников энергии производится только 12-15 % энергии, хотя, согласно прогнозам, в предстоящие годы этот показатель может увеличиться до 20 %.

Армения ежегодно производит более 6 миллиардов кВт.ч электроэнергии. 40 % энергии поступает с единственной атомной электростанции, расположенной в 30 км от **Еревана** (см. Текстовый блок 5.5). Остальные 60 % производят тепловые электростанции и гидроэлектростанции. Армения ежегодно экспортирует 300-400 млн. кВт.ч, но при этом она импортирует 1 700 млн. куб. м газа, преимущественно из России и Ирана, из которых 500 млн. куб. м идут на производство электроэнергии.

Энергетические системы трех стран Южного Кавказа имеют структурные и технические недостатки, дают значительные потери энергии и используются неэффективно. Например, потери энергии в Грузии в последнее время составили 45 %. В Армении, как утверждают эксперты, можно было бы сэкономить 15 % потребляемой энергии.

Грузия планирует строить новые гидроэлектростанции в целях расширения экспорта электроэнергии, уменьшения зависимости от импорта энергоресурсов и снижения опасности для окружающей среды. В городах можно достигнуть существенной экономии энергии за счет использования энергосберегающих ламп освещения и термоизоляции зданий, экономного расходования топлива для обогрева помещений и изменения существующей культуры потребления энергии.

В 2009 году в Азербайджане при Министерстве промышленности и энергетики было создано Агентство по возобновляемым и альтернативным источникам энергии. Агентство построило две мини-ГЭС и до 2015 года планирует построить еще несколько таких ГЭС. В число других мер входит замена устаревших технических сооружений, изоляция зданий и тепловых сетей. Кроме того, созданы пилотные установки по производству ветровой энергии.

В Армении 40 % производимой электроэнергии потребляет промышленный сектор, далее следуют транспорт – 24 % и жилищный сектор – 15 %. Во всех трех секторах большое значение имеет экономия энергии, и эту задачу можно решить. Правительство Армении планирует принять такие же меры по рациональному потреблению энергии, как и две другие страны Южного Кавказа. Однако в Армении основной проблемой и источником угрозы для окружающей среды остается Мецаморская атомная электростанция, построенная в сейсмически опасной местности (см. Текстовый блок 5.5).

Проблема охраны окружающей среды

Проблемы окружающей среды на Южном Кавказе, такие как загрязнение воздуха и воды, деградация почвы и ухудшение природного равновесия, приобрели острый характер. В то же время каждая страна имеет свои приоритеты и специфику в области охраны окружающей среды и, следовательно, свою повестку дня и политику.

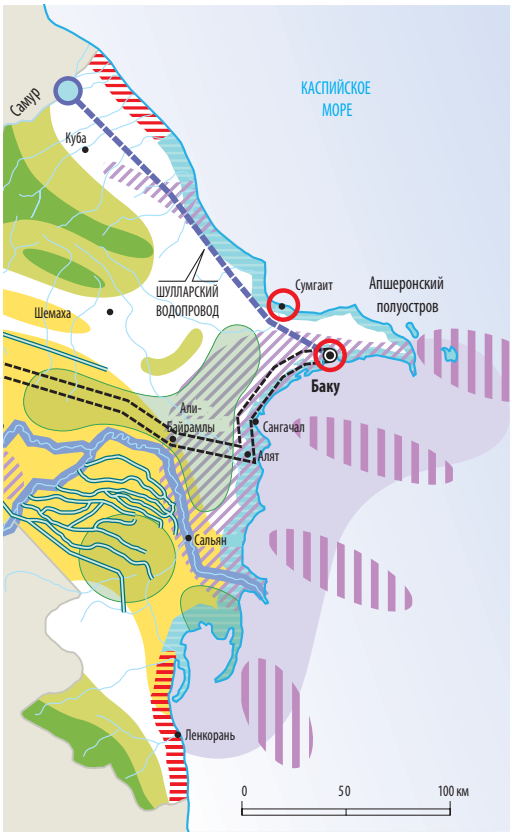
В Азербайджане быстрое развитие газовой и нефтяной отрасли все больше оказывает негативное влияние на экологию и способствует нерациональному использованию природных ресурсов. Несмотря на меры, которые принимает правительство в целях улучшения ситуации, возникают новые проблемы:

- Загрязнение водных ресурсов, в том числе транснациональное загрязнение;
- Низкое качество воды в системе водоснабжения, значительные системные потери воды и неудовлетворительное состояние канализационных сетей;
- Загрязнение воздушной среды в результате промышленной деятельности и работы транспорта;
- Деградация почвы (эрозия, опустынивание);
- Неэффективное регулирование работ по утилизации твердых бытовых отходов, в том числе опасных отходов;
- Сокращение биологического разнообразия;
- Убывание лесных ресурсов и животного мира.

Основной источник загрязнения находится на Апшеронском полуострове, где в густонаселенном районе остаются сотни заброшенных нефтяных скважин. Приходят сообщения о серьезных разливах нефти, в результате чего гибнут морские животные и рыбы. Тысячи гектаров земли загрязнены и более непригодны для использования в сельском хозяйстве.

В число основных источников загрязнения воздушной среды Азербайджана входят электростанции. Примерно 80 %

КАРТА 5.8: **НЕФТЯНОЕ ЗАГРЯЗНЕНИЕ В АЗЕРБАЙДЖАНЕ**



Деградация почвы

Деградация и эрозия земли: загрязнение в результате воздействия пестицидов и/или тяжелых металлов. Засоление почвы в результате плохого содержания ирригационной системы и повышения уровня грунтовых вод.

Район вырубки леса

Деградация пастбищ в результате чрезмерного выпаса

Летнее пастбище

Зимнее пастбище

Загрязнение в результате добычи нефти и промышленной деятельности

Почвы, загрязненные в результате добычи нефти

Устаревшие советские буровые платформы под угрозой повышения уровня Каспийского моря

Загрязнение в результате разлива нефти

Крупные устаревшие советские промышленные предприятия (шахты, химические и цементные заводы, ТЭС и металлургические заводы), как и прежде, загрязняют окружающую среду. Значительное загрязнение дают тяжелые металлы (почвы и воды).

Проблемы водоснабжения

Трансграничное загрязнение вод

Повышение уровня Каспийского моря

Подтопленное побережье (разрушена часть инфраструктуры)

Побережье под угрозой подтопления

Канал питьевой воды

Напряженность в отношениях между Российской Федерацией и Азербайджаном в результате отвода воды из реки Самур

Ущерб почве в связи с износом советской ирригационной инфраструктуры

Транспорт и связь

TRACECA (Транспортный коридор Европа-Кавказ-Азия): Модернизированный или новый коридор смешанных перевозок (автодорога, железная дорога, трубопровод) и трасса БТД (Баку-Тбилиси-Джейхан): магистральная линия нефтепровода

Источник: Автор карты Филипп Рекасевич, UNEP/GRID-Arendal, 2004

электричества производят тепловые электростанции, которые работают на мазуте и природном газе. Значительную часть загрязняющих веществ составляют NO_2, SO_2 и несгоревшие углеводороды в результате низкой эффективности и отсутствия должного обслуживания оборудования. При этом в Азербайджане принимаются меры по исправлению положения. На Таблице 5.12 приводятся данные о значительных сокращениях объема загрязняющих веществ, поступавших в атмосферу из стационарных источников в период 1990-2000 годов, после закрытия промышленных предприятий.

Особую обеспокоенность вызывает загрязнение окружающей среды в **Баку** и **Сумгаите** в результате работы заводов по производству нефтехимических продуктов, нефтеперерабатывающих предприятий, алюминиевых и цементных заводов. Несмотря на сокращение объемов загрязняющих веществ в 1990-е годы, все еще сохраняется достаточно высокий уровень загрязнения атмосферы различными токсичными веществами, что создает угрозу для здоровья населения. Сумгаит входит в первую десятку наиболее загрязненных городов мира[37].

В целях улучшения экологии в Азербайджане создана система особо охраняемых природных зон, в состав которой входят три национальных парка, 16 государственных природных заповедников, 22 государственные зоны ограниченного использования, один прибрежный национальный парк и один государственный историко-природный заповедник. Однако для решения проблем окружающей среды в Азербайджане этих мер недостаточно.

В Армении деятельность по обеспечению охраны окружающей среды началась в 1994 году после вступления в силу Закона о защите окружающей среды, Основного закона о природоохранной политике и Закона о полезных ископаемых. Но при этом не была разработана комплексная программа охраны окружающей среды, и решения по вопросам экологической политики принимались только ситуативно. В 1998 и 2008 годах правительство разработало и приняло первую и вторую национальную программу мер по охране окружающей среды. В соответствии с указанными программами в целях снижения загрязнения среды было принято большое число законодательных актов по вопросам охраны окружающей среды, природных ресурсов и биологического разнообразия.

В **Ереване** и других городах Армении загрязнение атмосферы на 97 % является следствием увеличения числа транспортных средств. В связи с использованием топлива низкого качества в воздухе Еревана содержится недопустимо высокая концентрация формальдегида и бензола. В результате изменений в типах отопительных систем повысился уровень загрязнения воздуха внутри зданий. Кроме того, почти во всех городах Армении среднегодовой уровень концентрации пыли в два-три раза превышает максимально допустимые нормы. Канцерогенные и токсичные вещества, такие как диоксины, свинец, окислы азота и бензопирен, попадающие в атмосферу в результате неконтролируемых производственных процессов, являются причиной 15-20-процентного увеличения смертности взрослого населения[38]. Медеплавильный комбинат в Алаверди ежегодно дает более 40 тонн выбросов SO_2, что в 11 раз превышает допустимый уровень.

В Грузии основная проблема также заключается в загрязнении воздушной среды, и основным источником загрязнения служит транспорт. Небезопасными для окружающей среды являются свыше 75 % подержанных легковых автомобилей, ввезенных из Западной Европы и дающих повышенную концентрацию вредных выхлопных газов. Отрицательное влияние на здоровье населения оказывает также топливо низкого качества, содержащее свинец, марганец, бензол и серу. Во всех городах Грузии, где осуществляется постоянный контроль окружающей среды, концентрация основных загрязняющих веществ (SO_2,

Сумгаит, Азербайджан. Работающие женщины идут между промышленными трубопроводами. **© Энди Джонстон/Панос Пикчерс**

ТАБЛИЦА 5.2: **ОБЩИЙ ОБЪЕМ ВРЕДНЫХ ВЫБРОСОВ СТАЦИОНАРНЫХ ИСТОЧНИКОВ В АЗЕРБАЙДЖАНЕ**

	1990	1995	2000	2001	2003	2004	2005	2006	2007
Твердые частицы/ пыль	148	22,7	19,2	28,3	34,1	43,5	28,2	23,7	28,4
Аэрозоли (жидкости, газы) в том числе:	1 960	855,9	496,2	548,8	391,8	496,3	529,7	320,5	357,5
SO_2	90	50	35,1	14,7	15,5	13,2	13,8	12,4	9,6
CO	71	21,6	26,3	27,9	25,4	42,5	26,1	16	25,3
NO_2	59	31,6	24,2	27,1	24,2	25,2	25,8	29,3	23,1
Итого	**2 108**	**878,6**	**515,4**	**577,1**	**425,9**	**539,8**	**557,9**	**344,2**	**385,9**

Источник: Мансуров, А. Загрязнение воздушной среды в Баку и Сумгаите, 2009, (http://ecocaspian.com/gpage1.html); на основе данных Государственного комитета статистики Азербайджана за 2006 и 2008 годы.

NO_2, CO и MnO_2) превышает допустимые пределы. Наиболее сложная ситуация сложилась в **Тбилиси**, где сосредоточена почти треть парка транспортных средств страны. Несмотря на эти угрозы, ни в Тбилиси, ни в других городах не проводятся активные профилактические мероприятия по борьбе с загрязнением воздушной среды.

В Грузии с 1996 года действует Закон о защите окружающей среды, Министерство окружающей среды и природных ресурсов осуществляет программы, связанные с изменением климата, загрязнением воздуха, воды и почвы, защитой биологического разнообразия и утилизацией отходов. В стране осуществляется «Стратегия и план действий по сохранению биологического разнообразия» (2005 год), одновременно некоторые города реализуют проекты в области охраны окружающей среды и участвуют в различных программах международного сотрудничества.

ТЕКСТОВЫЙ БЛОК 5.5: **АРМЯНСКАЯ МЕЦАМОРСКАЯ АТОМНАЯ ЭЛЕКТРОСТАНЦИЯ – ИСПЫТАНИЕ НА УСТОЙЧИВОСТЬ И СОТРУДНИЧЕСТВО?**

Градирни Армянской атомной электростанции в Мецаморе.

В городе Мецамор примерно в 30 км от столицы Еревана и менее чем в 20 км от турецкой границы работает старый советский реактор ВВЭР-440, известный как Армянская атомная электростанция (ААЭС). Электроэнергию производили два реакторы типа В-230 мощностью по 407,5 МВт энергии брутто (376 МВт нетто), пущенные в эксплуатацию в 1976 и 1980 годах.

Мецаморская электростанция является одной из немногих АЭС в мире, построенных без первичной защитной оболочки. Тип ядерного реактора ААЭС рассчитан на использование в сейсмически опасных зонах. Оба реактора были модифицированы в 1980-х годах, при этом после чернобыльской аварии 1986 года были свернуты планы в отношении двух новых энергоблоков. В декабре 1988 года на северо-западе Армении произошло сильное землетрясение. Мецаморская АЭС, находившаяся в 75 км от эпицентра, не получила никаких повреждений и продолжала работать, но в 1989 году оба энергоблока были законсервированы из-за опасений относительно угрозы энергоблокам с учетом сейсмической опасности. После получения независимости в связи с дефицитом энергии правительство Армении приняло решение о возобновлении работы атомной электростанции, и в 1995 году один реактор снова был введен в эксплуатацию. После возобновления работы поставки ядерного топлива и обслуживание АЭС обеспечивали российские компании РАО ЕЭС и Росэнергоатом на основе договоренности об оказании помощи ААЭС в счет оплаты за поставки топлива.

Между тем, мировое сообщество неоднократно выражало глубокую озабоченность по поводу возможной угрозы серьезного радиоактивного загрязнения в результате продолжения эксплуатации ААЭС. Правительства и эксперты западных стран называют атомную электростанцию «стареющей и опасной» (правительство США), «опасностью для всего региона» (представители ЕС). Кроме того, серьезную озабоченность по поводу возможных разрушительных последствий в случае повреждения ААЭС высказывали также Азербайджан, Грузия и Турция. После землетрясения в Японии и аварии на атомной электростанции Фукусима, вызванной цунами, правительство Армении вновь сталкивается с вопросами со стороны тех, кто заявляет, что в результате сочетания потенциально опасного объекта с местом его расположения Мецамор входит в число наиболее опасных в мире атомных электростанций (Lavelle and Garthwaite, 2011). Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ), принимавшее участие в осуществлении мер по повышению безопасности АЭС после возобновления ее эксплуатации, заявило, что атомная электростанция является достаточно безопасной по сравнению с АЭС в других странах мира. С учетом этой позиции правительство Армении отклонило предложенный ЕС кредит в размере 200 млн. долларов на консервацию ААЭС.

В соответствии с планом действий в области энергетики (2007 год), Армения в целях обеспечения энергетической безопасности продолжает уделять основное внимание ядерной энергетике и источникам возобновляемой энергии. В августе 2010 года было подписано соглашение с Россией о строительстве еще одного реактора ВВЭР-1000 и поставках ядерного топлива. Согласно оценкам, расходы на строительство составят 5 млрд. долларов (ARKA News), Россия согласилась финансировать 50 % строительства. Крайний срок сдачи объекта в эксплуатацию – 2019-2020 годы.

Несмотря на то, что ряд армянских экспертов и НПО выражают обеспокоенность по поводу опасности, связанной с ААЭС, большинство местного населения допускает возможность эксплуатации атомной электростанции, из-за закрытия которой могут возникнуть проблемы дефицита электроэнергии. Опираясь на эту поддержку, правительство Армении решило не закрывать АЭС, как планировалось ранее, до того момента, пока не будет сдан в эксплуатацию новый энергоблок.

Несомненное право Армении на энергетическую безопасность требует международной поддержки и сотрудничества. Азербайджан и Турция, находящиеся в настоящее время в политической конфронтации с Арменией, блокируют вопрос безопасного трансграничного энергоснабжения, несмотря на то, что в случае аварии в Мецаморе этим двум странам вместе с Грузией придется пожинать плоды трагического события. Продолжающаяся эксплуатация и повышение производительности атомной электростанции создают серьезную угрозу в субрегионе и соседних районах.

Политические разногласия между странами необходимо оставить в стороне, чтобы гарантировать энергетическую безопасность Армении, избежать возможной катастрофы и обеспечить устойчивую экологическую безопасность в этом обширном регионе. Задача Армении, Азербайджана, Турции и всего мирового сообщества – сделать так, чтобы здравый смысл восторжествовал над временными распрями.

Источники: Nuclear Power in Armenia, 2012 (http://www.world-nuclear.org/info/inf113.html); ARKA News Agency, *Russia, Armenia seal agreement on cooperation in nuclear unit construction*, 21 August 2010; Lavelle, M., Garthwaite, J., *Is Armenia's Nuclear Plant the World's Most Dangerous?*, in National Geographic: Daily News, 2011 (http://news.nationalgeographic.com/news/energy/2011/04/110412-most-dangerous-nuclear-plant-armenia/).

5.5
СИСТЕМЫ ГОРОДСКОГО УПРАВЛЕНИЯ

Каскад, Ереван, Армения. Торжественное открытие состоялось в 2009 году, хотя строительство было начато еще при советской власти в 1971 году и затем приостановлено в связи с беспорядками, сопровождавшими распад СССР. **©Хаакон С. Крон**. Лицензия корпорации «Криэйтив Коммонс». Версия 3.0. Непортированная лицензия.

Наследием советской системы управления является сопротивляемость переменам. Несмотря на приватизацию земли и недвижимого имущества, внедрение рыночной системы в строительной сфере, дифференцированных моделей финансирования и формирования бюджетов и новых организационных принципов, основные особенности системы городского управления остались неизменными или недостаточно реформированными. Несмотря на положения действующих законов, сопротивление реальным преобразованиям в странах Южного Кавказа проявляется в сохранении системы централизованного городского управления и принятия решений, в значительном неформальном влиянии на городское развитие авторитетных деловых кругов, в решении вопросов развития без участия общественности (см. Текстовый блок 5.6).

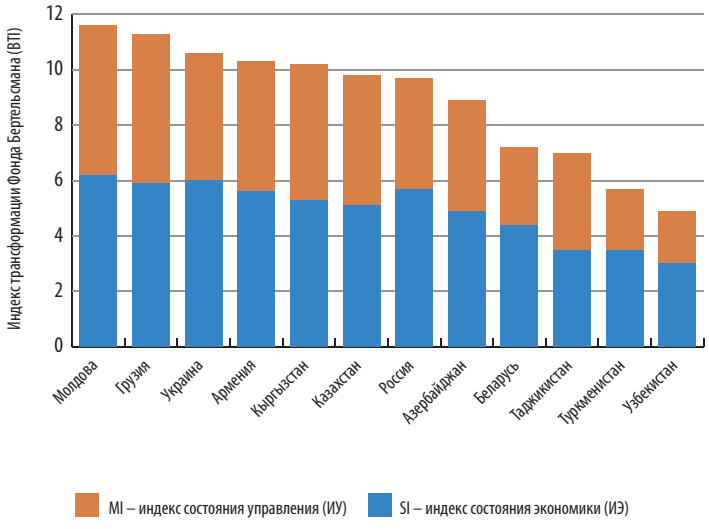
Национальная городская политика

После получения независимости ни в одной из стран Южного Кавказа вопросы городов не стали приоритетными направлениями национальной политики. Ни одна страна не разработала комплексной, общенациональной средне- или долгосрочной стратегии или политики в отношении городского развития. Вместе с тем, выполняются отдельные программы и проекты городского строительства, и их количество и сложность со временем увеличились. Однако в основном это ситуативные и не связанные между собой мероприятия, иногда не вызванные необходимостью и проводимые без анализа полученных результатов. Соответственно, не всегда понятно, как подобные меры вписываются в рамки основных процессов городского развития в национальном масштабе.

В Армении такими вопросами, как городское планирование, разработка государственной политики в области градостроительства, архитектуры, строительства, территориального планирования и координации планирования в особо охраняемых зонах, занимается Министерство градостроительства. К числу его основных задач относятся создание сбалансированной иерархии городов и преодоление неравномерного территориального развития; обеспечение развития многоузловых территориальных структур, надежности и безопасности градостроительных систем; содействие в устойчивом развитии населенных пунктов и реабилитации историко-культурной среды; содействие в развитии «зеленого» городского планирования; обеспечение гармоничного и координированного развития природных и культурных ландшафтов и поддержание духовных и культурных традиций в национальной архитектуре.

ТЕКСТОВЫЙ БОК 5.6 ИНДЕКС ТРАНСФОРМАЦИИ В СФЕРЕ ГОРОДСКОГО УПРАВЛЕНИЯ, СВОБОДЫ, КОРРУПЦИИ И БЮРОКРАТИИ

В Ереване, Армения, состоялся ряд массовых выступлений в знак протеста против возможной фальсификации результатов голосования на президентских выборах 19 февраля 2008 года.
Источник: **Серудж/Открытый источник**



Источник: Bertelsmann Stiftung – Transformation Index (BTI): http://www.bti-project.de/.

Степень преобразований на пути к демократии и рыночной экономике можно использовать как показатель социально-экономических перемен в качестве иллюстрации фактических изменений моделей управления. Это касается и систем городского управления.

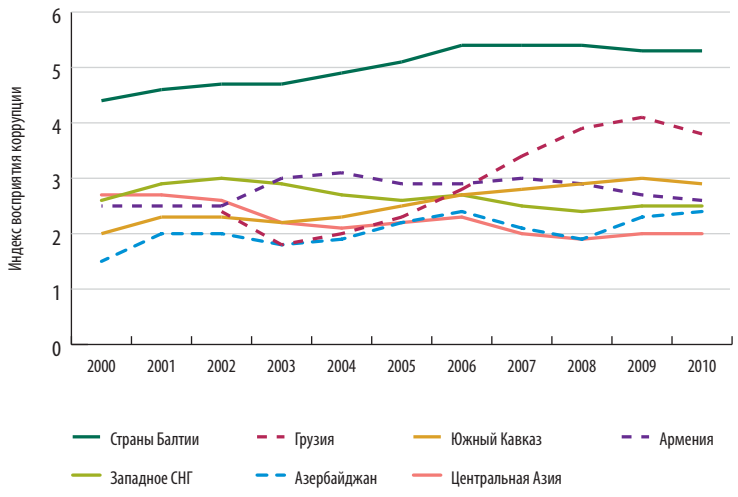
Индекс трансформации Фонда Бертельсмана (BTI) был разработан как показатель преобразований в странах с переходной экономикой и в развивающихся странах, он позволяет определять степень достигнутых успехов в стране. Индекс служит косвенным показателем положительных преобразований и перемен в принципах управления в постсоветский период.

Индекс состояния экономики (ИЭ) показывает степень продвижения на пути к демократии и реализации рыночной экономики, индекс состояния управления (ИУ) показывает сложность условий управления и качество достигнутых результатов. Приведенные показатели свидетельствуют о преимуществах Грузии и неплохом положении Армении по сравнению с большинством других бывших советских республик.

В аналитическом обзоре авторитетной организации «Дом свободы» (см. доклад «Свобода в мире 2012») в рейтинге показателей свободы успехи, достигнутые странами Южного Кавказа, оценены невысоко. Армения и Грузия числятся в категории «частично свободных» стран, и Азербайджан – в категории «несвободных» стран. Ни одна из стран субрегиона не считается страной «выборной демократии». С учетом того, что коррупция является одним из наиболее серьезных сдерживающих факторов на пути к обеспечению надлежащего городского управления, подобная ситуация не выглядит перспективной, хотя она и не хуже, чем в других постсоветских странах, за исключением стран Балтии.

Как показано на диаграмме ниже, в результате принятых Грузией в последние годы успешных мер по борьбе с коррупцией эта страна находится на полпути между менее коррумпированными странами Балтийского региона и остальными, более коррумпированными странами на бывшем советском пространстве. Все страны Южного Кавказа добились несколько больших успехов, нежели страны других постсоветских субрегионов, не входящие в ЕС, тем не менее, страны Южного Кавказа пока еще далеки от того, чтобы считаться свободными от коррупции.

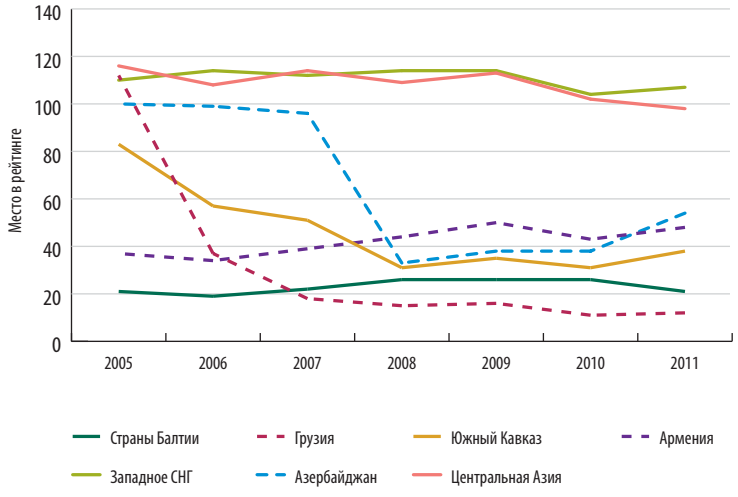
УРОВЕНЬ КОРРУПЦИИ В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКИХ СУБРЕГИОНОВ И ЮЖНОГО КАВКАЗА (ИВК В 2000-2010 ГОДАХ)



Еще один аспект, свидетельствующий об эффективности управления и достижении успехов, это уровень бюрократии и дружественности по отношению к клиенту в системе предоставления государственных услуг. В ежегодном докладе «Ведение бизнеса» публикуются обзоры нормативных документов, направленных на улучшение или сдерживание деловой активности, приводятся количественные индикаторы оценки нормативных актов по вопросам предпринимательской деятельности и охраны имущественных прав, сопоставленные по более чем 180 странам. В докладе рассматриваются нормативные требования по таким вопросам, как жизненный цикл компаний, выдача лицензий на строительство, регистрация недвижимости, возможности получения кредитов, защита инвесторов, налогообложение, международная торговля, обеспечение выполнения договоров и ликвидация бизнеса.

Источник: Salukvadze & Medvedkov 2011, based on *Transparency International 2000-2010* (datasets); средние показатели по регионам рассчитаны авторами.
Примечания: (i) ИВК – Индекс восприятия коррупции;
(ii) в группу стран западного СНГ входят страны восточного субрегиона, согласно классификации настоящего доклада, и Российская Федерация.

РЕЙТИНГ ДИНАМИКИ РАЗВИТИЯ С УЧЕТОМ УДОБСТВА И БЕЗОПАСНОСТИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ (2005-2011 ГОДЫ)



На диаграмме выше показан прогресс в бизнес-среде, достигнутый за последние семь лет на Южном Кавказе, который свидетельствует, что этот субрегион приблизился к странам Балтии. Ведущая роль Грузии в субрегионе остается бесспорной. Данный факт можно объяснить тем, что Грузия осуществляет реформы системы управления, гармонизируя их с европейскими аналогами. Эта страна занимает первое место среди государств мира по простоте регистрации недвижимого имущества. Кроме того, Грузия входит в первую десятку стран по таким показателям, как выдача лицензий на строительство (4-е место), открытие бизнеса 7-е место) и предоставление кредитов (8-е место). В рейтинге доклада «Ведение бизнеса» две другие страны субрегиона также занимают неплохие места, в частности, по сравнению с другими бывшими советскими республиками – странами западного СНГ и Центральной Азии.

Несмотря на то, что в рейтингах не отражается роль и место городов как таковых, они отражают общий уровень городского управления, поскольку, как отмечалось выше, трудно отделить коррупцию и бюрократию в городах от подобных явлений в стране в целом и предположить, чтобы передовая практика в системе городского управления могла сосуществовать с неприемлемой и коррумпированной системой управления в сельских районах и наоборот.

Источник: Salukvadze & Medvedkov 2011, based World Bank and IFC, *Doing Business 2005-2011*, (http://www.doingbusiness.org/); рейтинг субрегионов рассчитан авторами.
Примечания: (i) Вертикальная ось указывает на статус (экономическое состояние) страны и/или стран субрегиона (так, статус/экономическое состояние стран Южного Кавказа = сумме экономического состояния трех стран, деленной на 3, и т.д.); (ii) в группу стран западного СНГ входит Российская Федерация и страны восточного субрегиона, согласно классификации настоящего доклада; (iii) Туркменистан (Центральная Азия) в указанное исследование не включен.

В число территориальных органов государственной власти на региональном уровне входят областные администрации (марзпетараны), департаменты или отделы культуры, градостроительства и архитектуры. К числу местных органов власти относятся муниципальные и сельские администрации, в их структуру входят отделы градостроительства и архитектуры.

В Азербайджане, начиная с 2007 года, государственным ведомством, занимающимся регулированием городского строительства и развития, является Государственный комитет по градостроительству и архитектуре. В обязанности комитета входит участие в разработке государственной политики в области градостроительства и архитектуры и координация действий по реализации этой политики; сотрудничество с другими ведомствами в обеспечении сохранения исторической городской среды и национальной архитектуры; разработка методологии создания государственного градостроительного кадастра и повышение качества и устойчивости архитектурного проектирования.

Вопросы территориального планирования не входят в Азербайджане в число приоритетных задач переходного периода в широком смысле слова. Соответственно, случаи перспективного планирования редки, и даже стремительное широкомасштабное развитие столичного региона (**Баку** и Апшеронского полуострова) и других городских населенных пунктов не подкрепляется планировочными или другими регулятивными документами. Это объясняет нынешний хаотичный характер городского развития. Последний генеральный план Баку, одного из наиболее быстро развивавшихся советских городов, был принят в 1980-е годы, и, хотя период действия плана истек лишь в 2005 году, он устарел уже в 1990-е годы. В настоящее время разрабатывается новый генеральный план, который должен нормализовать усложняющуюся ситуацию в этом быстро развивающемся городе.

В Грузии до того, как в стране произошла «революция роз», вопросы городского развития входили в обязанности Министерства урбанизации и строительства. При этом вопросы законодательства рассматривались одновременно в нескольких комитетах парламента[39]. Регулярно принимались законодательные акты по проблемам городов, однако большинство из них остались на бумаге в силу финансовых ограничений, отсутствия возможностей реализации и недостаточной политической воли. В 2005 году это министерство вошло в состав Министерства экономики и устойчивого развития. Созданный в Министерстве Департамент политики территориального планирования и строительства занимается широким кругом вопросов, связанных с проблемами городского развития[40]. Однако есть сомнения, что этот небольшой департамент сможет решить массу сложных городских проблем в масштабах всей страны.

Вместе с тем, Грузия достаточно активно занимается формированием своего политического курса, и с середины 2000-х годов в стране существует новая нормативно-правовая база по градостроительству. Осуществляются крупномасштабные проекты территориального планирования и капитального строительства, включая в частности, работы по реконструкции **Батуми**, реабилитации и восстановлению старого **Тбилиси**, **Кутаиси**, **Сигнахи** и **Местиа**. Утверждение в 2009 году нового генерального плана Тбилиси спустя почти 40 лет после принятия прежнего плана также свидетельствует об изменении в подходах правительства к проблемам городов.

Недавно правительство Грузии приняло «Стратегический план модернизации и обеспечения занятости из десяти пунктов

КАРТА 5.9: **АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ДЕЛЕНИЕ ГРУЗИИ**

Источник: MJS/UN-Habitat

Реставрация старого города в Тбилиси. **© Анна Богуш/Шаттерсток**

на 2011-2015 годы»[41]. Впервые после получения независимости в стратегически важную государственную программу в качестве приоритетных направлений включены вопросы городского и регионального развития, благодаря чему правительство намерено решить проблемы диспропорций между городами и регионами. Правительство планирует оказать поддержку в создании узловых центров экономического развития и занятости, улучшить транспортную доступность в регионах и между регионами, улучшить состояние инфраструктуры в сельских районах и оказать содействие в децентрализации экономического развития и структуры экономики[42]. Несмотря на критику этой программы отдельными экспертами, считающими, что она носит поверхностный характер и не содержит никаких практических мер[43], она заслуживает тщательного анализа с целью выявления новых тенденций в направлении решения городских проблем страны.

И все же, в странах Южного Кавказа в целом не хватает государственной политики, необходимой для решения стоящих перед субрегионом острых городских проблем. Кроме того, отсутствие в государственном секторе системного подхода тормозит достижение целей устойчивого развития городских поселений.

Децентрализация и городское управление

Предпринятые странами Южного Кавказа в постсоветское время усилия по демократизации и децентрализации систем управления дали различные результаты. Все страны официально признали в качестве ориентира европейскую систему управления и присоединились к Европейской хартии местного самоуправления.

В Азербайджане система местного самоуправления была создана в 1999 году. В 2004 году Азербайджан принял Закон о статусе органов местного самоуправления. В 2006 году была создана национальная ассоциация городских, сельских и поселковых муниципалитетов. В результате проведенных в 2009 году реформ было проведено укрупнение муниципалитетов, и их число сократилось до 1 718 единиц.

В обязанности местных органов власти входит сбор местных налогов и пошлин, утверждение местных бюджетов, принятие решений по вопросам использования и распоряжения муниципальной собственностью, выполнения местных программ социальной защиты и обеспечения социально-экономического развития. Однако главная роль местных органов власти состоит в предоставлении населению надлежащих коммунальных услуг и качественной организации управления в населенных пунктах в соответствии с «Государственной программой ликвидации бедности и экономического развития Азербайджанской Республики на период 2008-2015 годов»[44].

Армения, согласно Конституции и Закону об административно-территориальном делении Республики (оба документы приняты в 1995 году), делится на десять областей (марзов). Столица **Ереван** имеет статус региона. Области делятся на сельские и городские муниципалитеты, а Ереван – на районы. Правительство назначает (и освобождает от должности) губернаторов областей, которые проводят в областях государственную политику, осуществляют координацию деятельности органов государственного управления в областях, выполняют посредническую роль в отношениях между центральными и местными органами власти и регулируют вопросы межмуниципальных отношений в пределах своих полномочий[45]. Местные органы самоуправления осуществляют власть только в пределах своих муниципалитетов. В состав каждого городского или сельского муниципалитета могут входить один или несколько

населенных пунктов. Таким образом, в стране создана одноуровневая система местного самоуправления.

Национальное собрание Армении приняло Закон о выборах в местные органы власти (1996 год) и Закон о местном самоуправлении (2002 год). В настоящее время в Армении насчитывается 915 муниципалитетов, в том числе 49 городских. В **Ереване** существует система местного самоуправления во главе с мэром города, которого назначает президент страны по представлению премьер-министра. До 2009 года в столице насчитывалось 12 городских районов как органов местного самоуправления, затем их объединили в единую муниципальную единицу[46].

В число основных обязанностей муниципальных властей Армении входит сбор налогов и пошлин, предоставление населению коммунальных услуг (водоснабжение, канализация, обустройство территории, содержание и обслуживание муниципальной собственности), утверждение местных бюджетов и осуществление местных программ. Вместе с тем, анализ работы органов управления на местах позволил выявить ряд существенных недостатков, в частности, многие сотрудники местных советов имеют низкую квалификацию, в деятельности муниципальных органов управления отсутствует открытость, объем обязанностей не соответствует финансовым возможностям, и сохраняется зависимость от областных и центральных органов власти.

В целом, автономию органов местного самоуправления сдерживают ограниченные финансовые возможности. Центральное правительство, в соответствии с предоставленными ему полномочиями, принимает решения по бюджетным субсидиям, кредитам и гарантиям. Кроме того, правительство устанавливает порядок сбора местных налогов и распределения налоговых поступлений. Контроль за деятельностью губернаторов областей осуществляет созданное в 2005 году Министерство территориального управления[47].

В Грузии процесс децентрализации власти начался в конце 1990-х годов. До реформы существовало три уровня власти: девять областей и две автономные республики; 65 районов, включая пять больших городов, не подчиняющихся районной администрации; и примерно 1 000 муниципальных образований (деревни, поселки, малые города). В этих условиях сохранялась неопределенность в отношении распределения обязанностей между органами местного самоуправления и региональными отделениями центральных органов власти. Многочисленные раздробленные муниципалитеты не имели реальной власти и финансовой независимости и работали на основе административных указаний и бюджетных ассигнований из центра[48].

В результате принятого в 2005 году Закона о местном самоуправлении низовое звено в системе управления было упразднено, и прежние территориальные единицы были объединены в 65 муниципалитетов на месте бывших административных районов. Большие города, прежде находившиеся в подчинении центрального правительства, получили статус муниципалитетов. Столица **Тбилиси** имеет двойной статус региона и муниципалитета.

Результаты проведенной в Грузии реформы оцениваются по-разному. Одни критикуют упразднение низового звена в структуре самоуправления, которое было выборным[49]; другие говорят, что после реформы сократилась финансовая зависимость в силу того, что центральное правительство стало собирать больше местных налогов и ввело значительные льготы в отношении налога на имущество. С другой стороны, до проведения реформы только 51 муниципалитет (менее 5 %) имел право распоряжаться своим бюджетом. Все другие полностью зависели от субсидий района, и все коммунальные и бытовые услуги до этого времени предоставляли районные власти.

Существующие в настоящее время в субрегионе системы местного самоуправления имеют недостатки, подрывающие доверие населения к государственной власти. В этой связи местное самоуправление нуждается в расширении и углублении реформ, особенно в сферах финансовых и людских ресурсов.

Городское управление на региональном и местном уровне

В субрегионе в сфере городского и территориального управления действуют сильные вертикальные и слабые горизонтальные векторы. Централизованный характер принятия решений имеет целью сохранение правительством политического контроля и предотвращение консолидации сил оппозиции на местном уровне. Меньше внимания уделяется эффективности и качеству управления в системах местного самоуправления. С другой стороны, высокую степень контроля из центра можно объяснить раздробленностью органов муниципальной власти и отсутствием на этом уровне финансовых и людских ресурсов.

Грузия после реформы системы управления 2005 года, в результате которой было упразднено низовое звено местных органов власти, сохранила централизованное управление в системе социального обеспечения, образования и здравоохранения. Обязанности органов местного самоуправления сегодня касаются в основном обеспечения городского водоснабжения и централизованного теплоснабжения, общественного транспорта, содержания домов и дорог. К центральному правительству отошли функции сбора подоходных налогов, тогда как местным властям остался сбор налогов на недвижимость, пошлин, доходов от сдачи внаем и продажи государственного недвижимого имущества, не считая поступлений в результате появившихся недавно «компенсационных выплат»[50], введенных с целью выравнивания диспропорций в финансировании богатых и бедных муниципалитетов, с тем чтобы центральное правительство имело гарантию покрытия, как минимум, 70 % расходов небогатых муниципалитетов за счет доходов богатых муниципалитетов.

Президент Грузии (через доверенных лиц президента) назначает руководителей регионов, хотя законом назначения на этом уровне не регулируются. Руководители местного уровня избираются непрямым голосованием. Мэры городов и руководители районов избираются местными советами, которые в свою очередь избираются народом. Практика показывает, что региональные власти занимают более влиятельное положение, чем власти муниципального уровня, так как они имеют непосредственную поддержку в лице президента и центрального правительства.

В Грузии достигнуты некоторые успехи в результате проведения реформы местного самоуправления. Мэр **Тбилиси** избирается в настоящее время путем всеобщего голосования, более широкие полномочия получили выборные работники органов местного самоуправления. Местные органы власти могут обжаловать решения центральных органов власти, в случае если они противоречат положениям конституции, касающимся местного самоуправления. Кабинет министров страны одобрил Стратегию регионального развития. В пять раз выросли бюджеты местных органов власти по сравнению с 2002 годом, в итоге увеличились и государственные инвестиции в развитие местной инфраструктуры. Тем не менее, недостатков и нерешенных проблем остается еще очень много, и важно проводить новые реформы, направленные, например, на совершенствование ограниченной финансовой автономии местных органов власти и увеличение собственных доходов, повышение квалификации муниципальных служащих, улучшение местной экономики и повышение уровня занятости, а также на расширение политического плюрализма в органах местного самоуправления. Принимаются попытки вовлечения общественности в деятельность, связанную с городским

Мэрия, Баку, Азербайджан. **© Светлана Джафарова/Шаттерсток**

планированием, формированием бюджетов и принятием решений, однако во всех трех странах участие населения остается слабым звеном.

В Армении степень автономии местного самоуправления невысока, как показывают данные за 2009 год, когда средняя доля собственных доходов в общем объеме доходов составила примерно 43 %. Несмотря на более высокий уровень в сравнении со многими другими странами, в том числе и соседями в субрегионе, этот показатель свидетельствует о серьезной финансовой зависимости местной власти от центрального правительства. Согласно Конституции (статья 106), делегированные муниципалитетам полномочия подлежат обязательному финансированию из государственного бюджета. Но государство финансирует делегированные полномочия в слишком малом объеме. Поэтому часть полномочий либо не реализуется, либо местные органы самоуправления сами выделяют средства на финансирование. В 2009 году бюджетные затраты органов местной власти составили всего 5,2 % государственных расходов и лишь 1,6 % ВВП, что свидетельствует о низкой степени финансовой децентрализации в Армении.

Продолжение административно-территориальной реформы остается одной из приоритетных задач правительства, однако попытки совершенствования законодательства пока не способствуют расширению участия общественности. Руководители местных общественных организаций и старейшины имеют право выносить на всеобщее обсуждение вопросы, требующие решения, а местное население вправе предлагать проекты решений и с согласия местных советов принимать участие в их заседаниях. Тем не менее, участие общественности остается на низком уровне, поскольку большинство горожан мало информированы о функциях местной власти и методах работы органов местного самоуправления. Дефицит финансовых средств, неопределенность нормативно-правовой базы, пассивность НПО и трудности организационного характера еще больше способствуют низкому уровню партисипации. Несмотря на то, что в Конституции Армении предусматривается прямая демократия, в том числе проведение референдумов, общественных слушаний и организация общих собраний муниципалитетов, такие мероприятия на местном уровне проводятся редко.

Азербайджан является единственным государством-членом Совета Европы, где столицей страны управляет административный орган, не являющийся органом местного самоуправления типа выборного совета. Согласно рекомендации Совета Европы в стране будет принят закон о столице, предусматривающий создание в городе единой местной администрации на основе выборов.

В Азербайджане муниципальные органы не располагают достаточными финансовыми возможности. Финансовые средства, поступающие из местных источников, и суммы собираемых налогов ограничены, отсутствует также четкость и открытость в отношении процедуры предоставления государственных субсидий. В настоящее время муниципалитеты Азербайджана, при значительно большем объеме ВВП по сравнению с другими странами Южного Кавказа, по финансовым возможностям находятся на последнем месте в субрегионе. Совет Европы считает, что полномочия органов местного самоуправления в Азербайджане крайне ограничены, некоторые аспекты самоуправления отражены в законе не полностью, сохраняется неопределенность относительно разделения полномочий между муниципалитетами и исполнительной властью.

Несмотря на четкие конституционные гарантии, ограничения властных полномочий и финансовой автономии органов местного самоуправления остаются в субрегионе одним из препятствий на пути развития гармоничных взаимоотношений

ТЕКСТОВЫЙ БЛОК 5.7: **СТРУКТУРА И ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В СОВЕТСКИЙ ПЕРИОД**

В советское время территориальное планирование было полностью централизовано и финансировалось из государственного бюджета. Соответствующая документация покрывала всю территорию Советского Союза:

- На макроуровне – генеральная схема расселения для территории всей страны и региональные схемы расселения во всех союзных республиках;
- На мезоуровне – схемы и проекты регионального планирования;
- На микроуровне – генеральные планы населенных пунктов различных размеров и масштабов; проекты детальной планировки городских центров, жилых и промышленных районов и микрорайонов.

При планировании соблюдался строгий иерархический порядок, существовала связь и координация с региональным планированием, проекты выполнялись в соответствии с пятилетними планами социально-экономического развития (Gerkeuli, Mirziashvili 2007).

Высказываются противоречивые мнения относительно сильных и слабых аспектов территориального планирования в советское время.

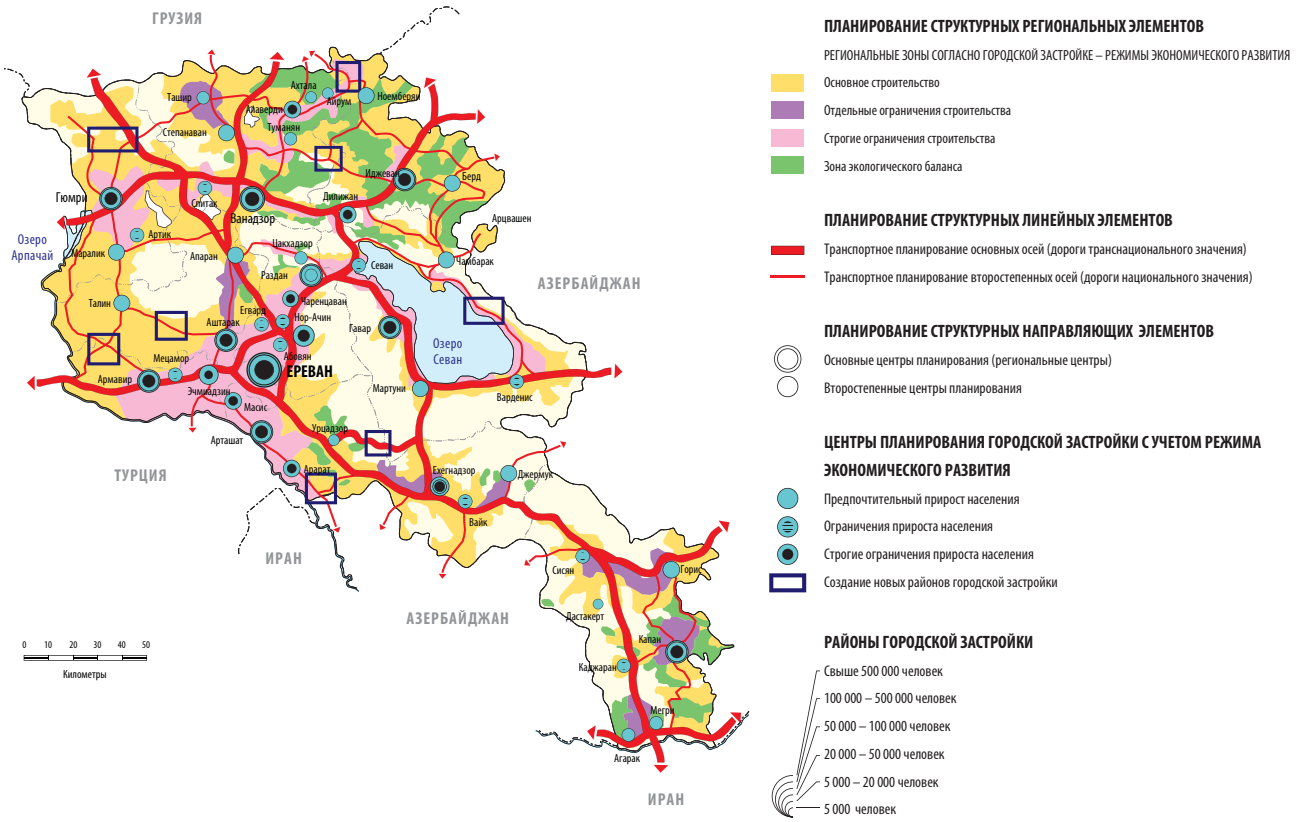
В крупных городах Советского Союза территориальное планирование как неотъемлемая часть плановой экономики в основном находило выражение в форме генеральных планов. При отсутствии рынков недвижимости и спроса на землю благодаря разработке генеральных планов определялись концепции территориального развития, а также основные направления развития городов, которые как бы подменяли рыночные механизмы и конкуренцию в отношении видов и экономической целесообразности использования земли. Территориальное планирование было делом государства, а не гражданина. Советское государство определяло правила и цели для себя, и поэтому городское планирование носило директивный характер, а генеральный план определял структуру городской территории и являлся главным регулирующим документом городского развития. Такая практика планирования полностью отличалась от западной практики, где городское и территориальное планирование, как правило, имеет ограничительный, а не директивный характер.

На деле, в советское время ни один генеральный план не был воплощен в жизнь полностью. Довольно часто реализация генеральных планов частично или полностью не удавалась, и поэтому основным наследием советского периода являются не столько городские планы, сколько срывы в достижении тех целей, которые надеялись достичь планировщики (French 1996, p. 51). Генеральные планы обычно выполнялись только в первые годы реализации, но с течением времени многие из них теряли возможность контролировать ситуацию в связи с изменением обстоятельств или непредвиденным развитием событий, которое планировщики были не в состоянии предсказать.

После получения независимости страны Южного Кавказа пытались либо отказаться от прежней системы территориального планирования, существовавшей в советское время (Грузия), либо изменить и приспособить старую систему к новым условиям (Армения), либо сохранить ее практически в неизменном виде (Азербайджан). При этом на Южном Кавказе пока что не разработаны эффективные системы территориального планирования.

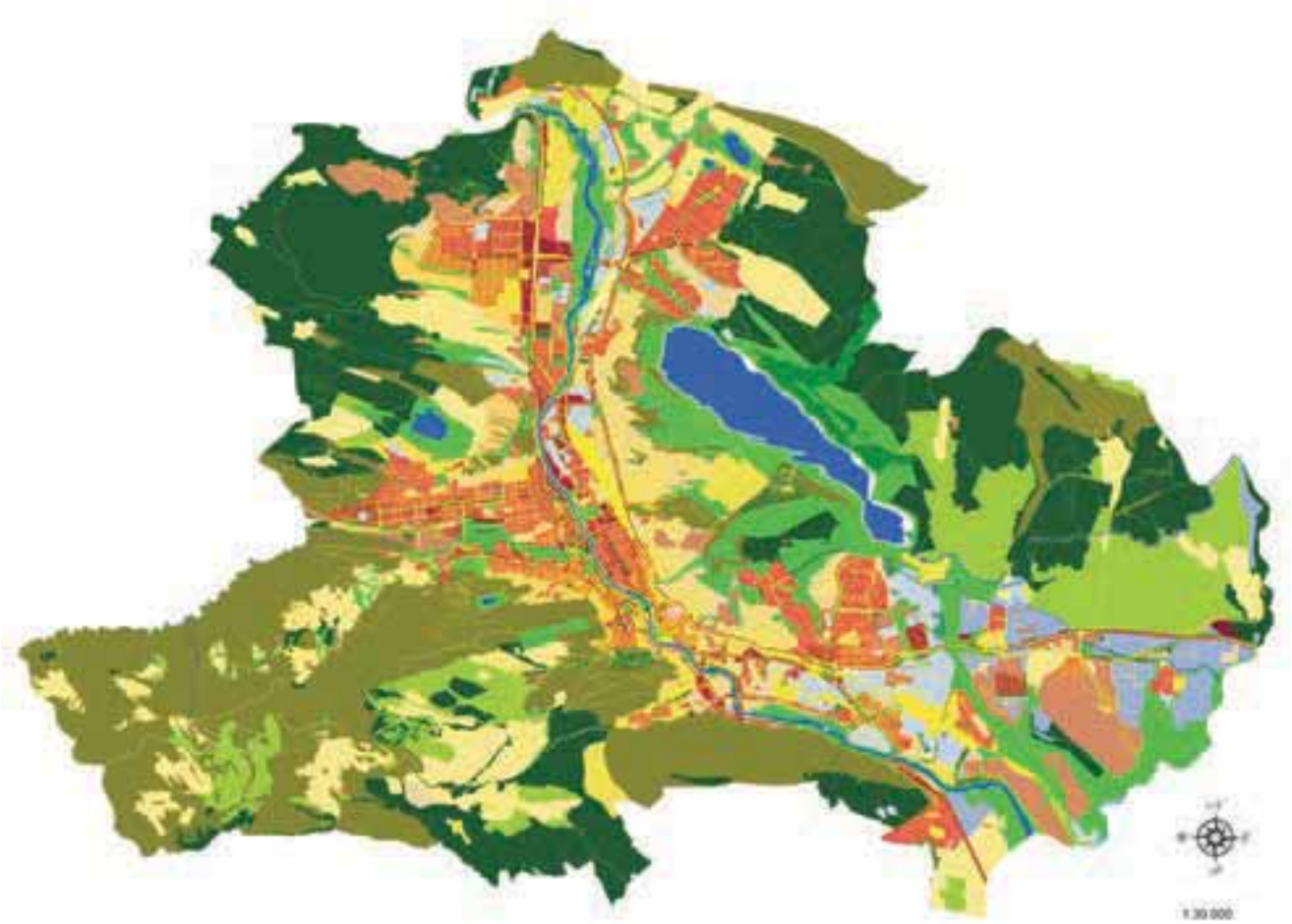
Источники: French, R., *Legacies and lessons of the Soviet period or city planning in the post-Soviet lands. Economic, social and political aspects of urban and regional change*. Proceedings of the second British-Georgian geographical seminar (28 June–5 July 1995, Oxford – Birmingham – London), 1996; Gerkeuli, N., Mirziashvili, P., *Municipal Assets Management in Georgia: Case of Mtskheta Municipality*, 2007.

КАРТА 5.10: **АРМЕНИЯ: ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ И РАЗВИТИЕ**



Источник: Министерство градостроительства Республики Армения.

КАРТА 5.11: **ГЕНЕРАЛЬНЫЙ ПЛАН ТБИЛИСИ (2009 ГОД)**



Функциональные зоны

- Благоустроенная зона отдыха (БЗО)
- Жилая зона (ЖЗ)
- Жилая зона 1 (ЖЗ-1)
- Жилая зона 2 (ЖЗ-2)
- Жилая зона 3 (ЖЗ-3)
- Жилая зона 4 (ЖЗ-4)
- Жилая зона 5 (ЖЗ-5)
- Жилая зона 6 (ЖЗ-6)
- Культовая
- Промышленная зона 1 (П-1)
- Промышленная зона 2 (П-2)
- Санитарная зона (СанЗ)
- Зона отдыха 1 (ЗОтд-1)
- Зона отдыха 2 (ЗОтд-2)
- Зона отдыха 3 (ЗОтд-3)
- Сельскохозяйственная зона (С/хЗ)
- Транспортная зона 1 (ТЗ-1)
- Транспортная зона 2 (ТЗ-2)
- Транспортная зона 3 (ТЗ-3)
- Лесной массив
- Общественно-деловая зона 1 (ОДЗ-1)
- Общественно-деловая зона 2 (ОДЗ-2)
- Общественно-деловая зона 3 (ОДЗ-3)
- Особая зона (ОсобЗ)
- Особая зона 1 (ОсобЗ-1)

Источник: Департамент планирования города Тбилиси.

между органами власти в центре, в регионах и на местах. Еще одним препятствием на пути реформ в системе управления в субрегионе является недостаточное участие общественности в городском планировании и управлении городским хозяйством.

На пути к совместному территориальному планированию и городскому развитию

В Армении вопросы городского развития регулируются Законом о градостроительстве (1998 год). Основные цели территориального развития находят отражение в документах по планированию на национальном, региональном и местном уровне. На национальном уровне решаются вопросы территориальной организации систем расселения. На региональном уровне рассматриваются вопросы территориального планирования областей, поселений и их частей. На местном уровне осуществляется контроль за исполнением генеральных планов и планов зонирования. Согласно закону, градостроительные документы делятся на две категории – городского (территориального) планирования и архитектурно-строительного проектирования[51].

После получения независимости разработано лишь 60 местных планов (всего для 6,6 % муниципалитетов), 50 из которых финансировало государство. Критике подверглись как количество, так и качество данных документов[52].

В Азербайджане сохраняются общие организационные рамки территориального планирования, унаследованные от советской эпохи. Разработка долгосрочных проектов территориального планирования и городского развития продвигается медленно или отсутствует вообще. Данное положение дел препятствует выполнению законодательных актов и стандартов по новому строительству и осложняет ситуацию в связи с отсутствием градостроительного контроля. В последнее время приоритет отдается генеральному планированию, при этом акцент делается в основном на проблемы землепользования, и значительно меньше внимания уделяется вопросам окружающей среды, коммунального хозяйства и развития местной экономики. Планируя на перспективу, ответственные руководители, формирующие политику, должны не только обновлять долгосрочные генеральные планы, но и делать это открыто и прозрачно при участии общественности, что способствует развитию обратной связи с местным населением[53].

Не впечатляют и успехи, достигнутые в вопросах территориального планирования в постсоветской Грузии. За последние два десятилетия не осуществлено комплексное обновление общенациональной схемы расселения. Постоянным предлогом отсутствия активности служит, по-видимому, неопределенность в отношении территориальной целостности и, соответственно, административно-территориального устройства страны. Время от времени появляются генеральные планы, этот процесс возобновился четыре или пять лет назад, когда города **Батуми** и **Сигнахи** начали осуществлять проекты по инфраструктурному развитию и территориальной организации (реорганизации). Возобновление интереса к вопросам городского планирования и реализации проектов в отдельных случаях продиктовано решениями центрального правительства повысить роль туризма в некоторых городах. Новый генеральный план столицы Грузии **Тбилиси** (см. Карту 5.11) появился только в 2009 году после того, как немецкая компания по международному сотрудничеству (GIZ) на год раньше срока приняла участие в совместном финансировании комплексного плана землепользования, служившего на тот момент основой нового генерального плана.

Трансграничное сотрудничество

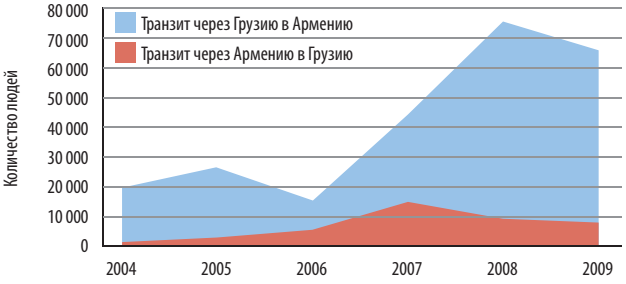
Трансграничное сотрудничество в регионе в значительной мере зависит от политических отношений между странами и степени открытости границ. Соответственно, трансграничное сотрудничество между Арменией и Азербайджаном прекратилось в начале 1990-х годов. В значительной степени ухудшению экономического сотрудничества способствовали также серьезные трудности социально-экономического характера и ориентация на самодостаточность страны, вызванные объективными причинами.

Трансграничное сотрудничество между Арменией и Грузией очень важно для Армении, не имеющей выхода к морю, в особенности если учесть, что ее граница с Турцией закрыта (см. Карту 5.5), а дипломатические отношения с Азербайджаном она не поддерживает. Несмотря на то, что между Арменией и Грузией подписаны соглашения по свободной торговле, налогообложении, таможенным вопросам и другие, межрегиональное экономическое сотрудничество пока что находится на низком уровне. К числу основных факторов, тормозящих развитие сотрудничества, относятся слабо развитая инфраструктура и высокий уровень коррупции. В последнее время произошли некоторые положительные сдвиги, однако, несмотря на заинтересованность Армении в налаживании отношений с соседней грузинской областью Джавахети (где проживают в основном армяне) со столицей в городе **Ахалкалаки**, прямые экономические связи пока что не получили существенного развития. С другой стороны, улучшение транспортной инфраструктуры в Грузии позволило увеличить поток транспорта через Грузию в Армению (см. Диаграмму 5.11).

Намного активнее развиваются трансграничное сотрудничество и совместные проекты (в отдельных случаях с участием Турции) между Грузией и Азербайджаном. В настоящее время Азербайджан входит в число трех основных экономических партнеров Грузии, в 2011 году инвестиции Государственной нефтяной компании Азербайджана достигли в Грузии 470 млн. долларов. Города **Тбилиси**, **Рустави**, **Гардабани** и **Марнеули** принимают все больше приезжих из Азербайджана и развивают взаимодействие, в частности, с городом **Гянджа** и районами Акстафа, Газах и Кахи. Кроме того, черноморские и горные курорты Грузии привлекают все больше и больше туристов и бизнесменов из Азербайджана и Армении.

Трансграничное сотрудничество является одним из важных приоритетных направлений в рамках политики добрососедства ЕС. Программа «Восточное партнерство» предлагает «поддерживать устойчивое развитие и оказывать помощь в сокращении различий в уровне жизни по обе стороны границ, содействовать развитию торговли и стимулировать инвестиции, решать проблемы и рассматривать возможности, возникающие благодаря соседству районов разных стран»[54].

ДИАГРАММА 5.11: **ТРАНСПОРТНЫЕ ПОТОКИ МЕЖДУ ГРУЗИЕЙ И АРМЕНИЕЙ**



Источник: Greyan, L., *Poverty Issue in Post-Soviet Georgia and Armenia*. Master's thesis. Tbilisi, 2012.

«Желаем удачи в Азербайджане!» Знак на пересечении грузинско-азербайджанской границы в Мацими, Грузия. **© hitchhikershandbook.com**

Азербайджан, Армения и Грузия являются участниками этих проектов ЕС.

В 1998 году Фонд партнерства с Евразией (EPF) приступил к осуществлению программы «Трансграничное сотрудничество на Южном Кавказе», направленной на решение общих для стран региона проблем на основе совместных подходов и обмена опытом и новыми идеями между заинтересованными общественными организациями Южного Кавказа. С тех пор в рамках программы в виде грантов выделено свыше 6 млн. долларов на оказание технического содействия Азербайджану, Армении и Грузии и обеспечение поддержки более 150 трехсторонних проектов, направленных на укрепление средств массовой информации, экономического развития, охраны окружающей среды и развития государственной политики. Программа трансграничного сотрудничества EPF оказывает помощь в укреплении мер доверия в субрегионе Южного Кавказа путем использования преимуществ региональной экономики за счет роста масштабов производства, обмена передовым опытом между странами региона и с другими странами мира, обмена новыми идеями и обеспечения поддержки в создании совместных структур гражданского общества, средств массовой информации и коммерческих предприятий.

Организация CARE International на Кавказе в сотрудничестве с Агентством международного развития Австрии осуществляет проект «Сокращение масштабов бедности и укрепление мер доверия в приграничных районах Грузии и Армении путем укрепления гражданского общества в сельских районах устойчивого развития (этап II)» в приграничных районах: Самцхе-Джавахети и Квемо-Картли (Грузия) и Лори, Тавуше и Шираке (Армения).

Существует также широкая сеть породненных городов, в ней участвуют многие городские населенные пункты как в субрегионе, так и в других странах мира. Однако регулярные и активные связи развиваются лишь между некоторыми городами, как например, партнерские отношения между **Тбилиси** и **Саарбрюкеном**.

5.6
НАЗРЕВАЮЩИЕ ПРОБЛЕМЫ

Белый город в Баку – один из крупнейших современных проектов в мире. Его строительство осуществляется в экологически восстановленной промышленной зоне, известной как Черный город, который остался в наследие от первого периода бурного развития нефтедобычи. **© www.bakuwhitecity.com**

Конкуренция и сотрудничество

В течение первых десяти лет после получения независимости в городах субрегиона предпринимались попытки решения многих проблем, основные усилия были направлены на выживание и стабилизацию ситуации, а не на конкурирование за лидерство в регионе, стране на местах. Ситуация изменилась, когда стала развиваться экономика, и отдельные города, в основном столицы стран и областей, начали вести борьбу за получение ведущих ролей в регионе. В основном это были населенные пункты, которые к тому времени провели успешные преобразования в экономике, исходя из необходимости экономического роста и развития конкуренции в условиях новой социально-экономической и политической ситуации.

Такая политика в значительной степени зависит от национальных приоритетов и стратегического видения, хотя документы, определяющие стратегию развития, пока еще являются большой редкостью, и их качество вызывает сомнения. Соответственно, большинство новых проектов городского развития, направленных на повышение городской конкурентоспособности, принимаются на ситуативной основе.

Азербайджан полагается на быстрое развитие экономики за счет нефтедобычи и уже сейчас, наряду с реализацией обычных проектов в областях инфраструктуры, жилищного строительства и реконструкции, осуществляет или планирует дорогостоящие и амбициозные мегапроекты. В это число входят проекты района «Белый город» в **Баку** и башни «Азербайджан» (Azerbaijan Tower) на искусственном острове в Каспийском море (см. Текстовый блок 5.8). Хотя подобные проекты касаются нескольких районов и поселений Азербайджана, основной акцент делается на Баку и соседний Апшеронский полуостров. В стремлении диверсифицировать экономику страны Азербайджан уделяет значительное внимание развитию туризма как одному из главных новых направлений развития. Соответственно, многие проекты, в том числе и мегапроекты, ориентированы на развитие внутренней мобильности и приток значительного количества зарубежных туристов и инвесторов.

В Армении планы экономического развития рассчитаны на иностранные инвестиции (в основном из России и от состоятельной армянской диаспоры). Страна, не имеющая выхода к морю, стремится улучшить инфраструктуру шоссейных дорог, связывающих ее с соседней Грузией, в целях улучшения выхода к побережью Черного моря. Кроме того, она пытается усовершенствовать внутренние коммуникации. Помимо нескольких добывающих и обрабатывающих отраслей промышленности, Армения рассматривает туризм в качестве перспективного направления развития экономики и считает, что

Старинная армянская церковь Хор-Вирап на фоне горы Арарат, расположенная в 30 километрах южнее Еревана. Армения рассматривает туризм как отрасль экономики с весьма широкими перспективами. **© Александр Ищенко/Шаттерсток**

благодаря развитию туризма можно привлечь состоятельных иностранцев армянского происхождения и других зарубежных туристов. Соответственно, наряду с несколькими другими историческими достопримечательностями, расположенными вне столицы, и курортными ареалами, такими, как **Джермук** и район озера Севан, **Ереван** рассматривается как главный полюс экономического развития.

Стремление Грузии вступить в ЕС и НАТО придало стимул радикальным административным и политическим реформам в целях гармонизации организационной, правовой и социально-экономической среды со стандартами стран ЕС. В результате этих усилий предполагается ликвидировать «мелкую коррупцию», ослабить бюрократические механизмы и создать более приемлемые и прозрачные условия для предпринимательской деятельности и инвесторов. Превращение Грузии в страну, осуществляющую «экспорт реформ» и предоставляющую наиболее благоприятные условия для инвесторов, в определенной мере компенсирует ограниченный государственный бюджет и дефицит стратегически важных природных ресурсов. Следовательно, в осуществлении системных преобразований Грузия ушла вперед намного дальше, чем Азербайджан и Армения.

Еще одно важное преобразование Грузии в сфере городского развития – усилия правительства по осуществлению децентрализации. Начиная с середины 2000-х годов, Грузия снижает слишком завышенную руководящую роль **Тбилиси** как местонахождения исполнительной власти и принятия решений. Начало процессу рассредоточения функций положил переезд Конституционного суда в **Батуми** и парламента в **Кутаиси**. Перевод государственных учреждений в другие города считается в некоторой степени рискованным экспериментом, поскольку результаты станут видны лишь в предстоящие годы. Тем не менее, базу устойчивого экономического развития большинства городов Грузии и других городов Южного Кавказа предстоит создавать и укреплять уже в ближайшее время. В одних случаях этот процесс может быть связан с возрождением пришедших в упадок промышленных городов **Зестафони**, **Рустави**, **Сумгаит** и др. В других случаях вопрос касается поиска для городов новых функций, главным образом в третичном и четвертичном секторах экономики.

Отсутствие в настоящее время координации деятельности и сотрудничества между городами на уровне отдельных стран и всего региона вызывает сомнения относительно возможности сбалансированного и эффективного развития городских населенных пунктов. Ситуация, в которой практически каждый большой и малый город в субрегионе пытается стать центром туризма, свидетельствует о низком уровне диверсификации экономики и высокой степени дублирования усилий.

ТЕКСТОВЫЙ БЛОК 5.8: **ГОРОДСКИЕ МЕГАПРОЕКТЫ НА ЮЖНОМ КАВКАЗЕ – ВЫЗОВ БУДУЩЕМУ?**

Проект башни «Азербайджан» в представлении архитекторов на одном из островов искусственного Хазарского архипелага в Каспийском море. **© khazarislands.com**

Проект планируемого грузинским правительством города Лазика в представлении архитекторов. **© www.youtube.com**

В последние несколько лет Южный Кавказ стал местом проектирования и строительства ряда амбициозных и неординарных архитектурных комплексов и объектов инфраструктуры.

В 2010 году в Армении начала функционировать самая протяженная в мире канатная дорога. Подвесная дорога длиною 5,7 км над ущельем реки Воротан обеспечивает быструю и круглогодичную связь с расположенным на границе с Ираном древним монастырем Татев – одним из важнейших религиозных центров страны, который, как ожидается, станет крупнейшей туристической достопримечательностью. По данным Национального фонда конкурентоспособности Армении, который осуществлял контроль за выполнением проекта стоимостью 18 млн. долларов, канатная дорога была построена главным образом за счет частных пожертвований. В самой высокой точке над ущельем дорога проходит на высоте 320 м над поверхностью земли. Благодаря реализации данного проекта Армения, заинтересованная в развитии туризма, демонстрирует свою древнюю историю и старинные христианские традиции.

Азербайджан планирует построить самую высокую в мире 189-этажную башню Azerbaijan Tower (высотой 1 050 м) на одном из островов искусственного Хазарского архипелага в Каспийском море. Острова примут на себя функции нового коммерческого и жилого центра. Строительство одной только башни обойдется в 2 млрд. долларов, а окружающий башню город, рассчитанный на проживание одного миллиона человек, с лечебными учреждениями, парками, торговыми и культурными центрами, университетами и более чем 150 школами, а также трассой для гонок «Формулы-1», будет стоить, согласно предварительным оценкам, 100 млрд. долларов. Начало строительства Azerbaijan Tower намечено на 2015 год, завершение – на 2018-2019 годы Окончание строительства Хазарского архипелага планируется на 2022 год (Quick 2012; Iliafar 2012).

В конце 2011 года правительство Грузии объявило о планах строительства «ускоренными методами» нового города Лазика на участке заболоченной земли в районе Анаклия на северо-западе Грузии по соседству с зоной конфликта с Абхазией. Появившийся в связи с китайским строительным и экономическим бумом, этот проект должен вывести Грузию на глобальный рынок экономии и торговли, гарантией чему служит его географическое положение. Согласно планам, которые в полном объеме пока не представлены, предусматривается строительство основных и второстепенных автодорог, аэропорта, нескольких морских портов и железных дорог, которые свяжут новый город с другими населенными пунктами и обеспечат доступ для транспорта и торговых перевозок. Город включает производственный центр с транспортным узлом и логистической зоной; деловой район площадью 3 млн. кв. м; жилые районы с домами разных размеров – от небольших зданий до современных высотных дорогостоящих домов. В центре города планируется разбить большой парк с аттракционами и заповедник для диких животных. Северо-восточное побережье превратится в туристическую зону с гостиницами мирового класса.

Проект предполагается завершить в 2020 году, в городе будут проживать до 500 000 жителей. Смета составит 600-900 млн. долларов, финансировать проект правительство Грузии надеется в основном за счет зарубежных инвестиций. Проект вызывает множество вопросов и споров. Со стороны критиков раздаются вопросы, откуда возьмутся жители этого города, учитывая небольшую численность населения Грузии и негативные демографические тенденции. Кроме того, многие считают, что проект является напрасной тратой ресурсов, в то время как население большинства городов страны сокращается и ведется борьба с бедностью. В ответ правительство заявляет, что проект как раз и ставит своей целью борьбу с бедностью, ибо предполагается, что город будет играть роль локомотива экономического развития и через десять лет станет «одним из ведущих торговых хабов на Черном море» (Vinnitskaya 2012, Barry 2012, 'Instant city' plans 2012).

Последние мегапроекты строительства новых городов на Южном Кавказе во многом схожи с некоторыми градостроительными инициативами в таких более богатых постсоветских странах, как Россия и Казахстан, и в некоторых развивающихся странах. Разумеется, в данных методах и концепциях находят отражение политика и стратегия в конкурентной борьбе за место в региональной и мировой иерархии городов. Однако еще неизвестно, насколько успешными окажутся такие подходы в реальности.

Источники: Barry, E., *On Black Sea Swamp, Big Plans for Instant City*. The New York Times, 2012;
Iliaifar, A., *$2 billion Azerbaijan Tower to usurp Saudi Arabia's Kingdom Tower as world's tallest* (http://www.digitaltrends.com/lifestyle/2-billion-azerbaijan-tower-to-usurp-saudi-arabias-kingdom-tower-as-worlds-tallest/);
Quick, D. 2012. *World's tallest building proposed for Azerbaijan*;
Vinnitskaya, I., *Instant City: New City Lazika, Anaklia Region, Georgia*, 2012 (http://www.archdaily.com/228980/instant-city-new-city-lazika-anaklia-region-georgia/).

В последние несколько лет в странах Южного Кавказа все больше и больше повышается интерес к разработке мегапроектов в области градостроительства и развития инфраструктуры, преследующих цель повышения международной репутации городов, и эти действия можно рассматривать как своего рода попытку брендирования городов и территорий. В целом, сегодня города Южного Кавказа находятся в процессе переопределения и переоценки того положения, которое они занимают в новых региональных и глобальных условиях. Нынешние конкурентные позиции этих городов пока еще очень ограничены по сравнению со многими городами Восточной Европы. Вместе с тем, с учетом общего недостаточно высокого уровня экономического развития городских систем в субрегионе, а также в соседних регионах Северного Кавказа, Центральной Азии и Ближнего Востока, в некоторых городах Южного Кавказа могут появиться возможности претендовать на роль региональных лидеров при условии, что в предстоящие годы они будут проводить политику эффективного развития.

Доступность субрегиона

Доступ в субрегион и внутри субрегиона ограничен, во многом это вызвано такими причинами, как высокая степень внутренней территориальной дезинтеграции и отсутствие сотрудничества. Закрытые границы служат причиной территориальной раздробленности, изоляции и неиспользования в полную силу благоприятного географического положения на макро- и мезоуровнях. В субрегионе практически не существует внутренней транспортной системы, транспортное сообщение в основном имеет спорадический, а не системный характер. Отсутствие координации деятельности осложняет развитие эффективного и взаимовыгодного транспортного сообщения субрегиона с внешним миром. Например, маршруты воздушного сообщения, обслуживающие основные зарубежные направления, в особенности перевозки пассажиров, дублируются в трех главных аэропортах: рейсы из **Баку**, **Еревана** и **Тбилиси** совершаются в одни и те же пункты назначения, вместо того, чтобы их диверсифицировать. В итоге основные воздушные ворота Южного Кавказа находятся далеко за пределами субрегиона, главным образом в **Стамбуле** или **Москве**.

Слабо развиты и другие виды транспорта, не справляющиеся с обеспечением интенсивного международного сообщения. Еще одно неудобство в обеспечении доступности создает различный визовый режим в странах субрегиона. В Грузии не требуется виза для граждан большинства стран мира, тогда как в Армении и Азербайджане виза нужна, что в некоторых случаях связано со сложной процедурой оформления для граждан стран, не входящих в СНГ.

Азербайджан и Грузия находят общий интерес в реализации совместных проектов, направленных на повышение возможностей сообщения с внешним миром, и используют в этих целях преимущества географического положения и ресурсы друг друга. В рамках такого сотрудничества используются нефтепроводы, железные дороги и транспортные пути, ведущие в страны Запада и Центральной Азии через Черное море, территорию Турции и Каспийское море. Соответственно, Армения в результате сохраняющейся политической напряженности и закрытых границ с Азербайджаном и Турцией остается в изоляции, поскольку ее отношения и связи с Грузией лишь частично компенсируют те убытки, которые она несет в сложившейся ситуации.

В то же самое время между тремя странами, в особенности между их столицам, существует конкуренция за роль региональных узловых центров. Подход Грузии несколько отличается от действий других стран, поскольку она стремится к диверсификации и распределению связующих функций между несколькими городами. Продолжающееся строительство современных международных аэропортов в **Кутаиси** и в районе Поти-Анаклия с надеждой привлечь авиакомпании, организующие дешевые авиаперевозки, наряду с планами строительства нового морского порта **Лазика** и расширением порта в **Поти**, свидетельствует о стремлении создавать альтернативные региональные узловые пункты ближе к черноморскому побережью и, соответственно, к городам Европы.

Изменение климата и экологически чистая экономика

В Конституции Грузии (1995 года) говорится, что «каждый имеет право жить в благоприятной для здоровья среде и наслаждаться природным и культурным окружением» (статья 37). Право жить в благоприятной для здоровья человека среде гарантируется также конституционными и законодательными актами Азербайджана и Армении. Однако на практике эффективная политика в области охраны окружающей среды и экологии осуществляется с отставанием от реальных нужд.

Проблемы окружающей среды занимают незначительное место среди других приоритетных задач. Наряду с относительно низким уровнем социально-экономического развития и низкими доходами населения, данный факт можно объяснить невысокой экологической культурой, оставшейся в наследие от советской эпохи. На Южном Кавказе существуют многочисленные экологические угрозы, такие как загрязнение воздушной среды в городах в результате работы транспорта и промышленности, вырубка лесов, деградация почвы и загрязнение водных ресурсов. Аналогичные проблемы не редкость в большинстве стран с переходной экономикой. Как правило, в большинстве случаев они поддаются решению, если проводить целенаправленную политику. Наибольшие усилия необходимы для стабилизации и улучшения положения на нефтяных промыслах Апшеронского полуострова (Азербайджан), а также в районах добычи полезных ископаемых в **Алаверди** (Армения) и **Казрети** (Грузия).

Страны субрегиона являются участниками международных и региональных соглашений по вопросам охраны окружающей среды, в соответствии с которыми предусматривается выполнение международных обязательств по улучшению экологических условий. Кроме того, эти страны также имеют доступ к необходимым научным знаниям, технологиям и фондам, что повышает уверенность в возможности решения проблем и улучшения ситуации (хотя бы частично) в предстоящие годы.

Вместе с тем, остается нерешенной серьезная актуальная проблема угрозы в связи с эксплуатацией Армянской атомной электростанции (ААЭС) (см. Текстовый блок 5.5). Данную проблему можно считать основным вызовом в плане испытания политической воли и готовности к сотрудничеству и развитию конструктивных отношений в субрегионе, с одной стороны, и способности международного сообщества решать сложные вопросы, с другой. Таким образом, проблема ААЭС должна стать приоритетной при принятии ответственных решений в субрегионе в целях обеспечения устойчивого политического и экологического развития.

Общества мультикультурализма как назревающая проблема

Ожесточенные этнические и политические конфликты на Южном Кавказе в конце 1980-х и начале 1990-х годов серьезно дискредитировали в субрегионе идею мультикультурализма. Напротив, в годы после получения независимости в странах, столицах и других городских населенных пунктах Южного Кавказа происходили процессы этнической гомогенизации.

В Азербайджане доля азербайджанского населения увеличилась с 82,7 % в 1989 году до 90,3 % в 1999 году; в Армении доля армян выросла с 93,3 % в 1989 году до 97,9 % в 2001 году, в Грузии численность грузин увеличилась с 70,1 % в 1989 году до

Кавказское вышитое изделие XVIII века. Субрегион, славившийся некогда этническим и культурным многообразием, все больше и больше становится моноэтническим. **© www.davidmus.dk**

83,8 % в 2002 году. Аналогичные изменения в направлении все большей моноэтничности населения произошли и в столицах. В **Тбилиси**, например, доля грузин выросла с менее чем 70 % в 1989 году до более чем 80 % в 2011 году.

Таким образом, Южный Кавказ, некогда славившийся этнической и культурной мозаичностью, быстро превратился в место проживания «титульных» наций, в то время как численность национальных меньшинств сократилась, и они оказались практически изолированными и исключенными из ведущих политических и социально-экономических процессов. Однако стремление стран субрегиона существенно повысить свои экономический потенциал и привлекательность, а также планы превратить большие города в региональные узловые пункты и полюса роста, несомненно, потребуют проявления большей терпимости и умения воспринимать культурное разнообразие и культурные различия. Данный вопрос должен быть учтен разработчиками национальных и локальных стратегий городского развития.

ПРИМЕЧАНИЯ к ГЛАВЕ 5

1 В связи с отсутствием достоверных данных по Нагорному Карабаху, Абхазии и Осетии, информация по этим территориям в настоящем докладе не приводится, если не указано иное.

2 Харланов А., Генеральный план как стратегия устойчивого развития или «Плюрализм потенциальных возможностей городского планирования», 2010 г. (live.unece.org/.../4_Azerbaijan%20A.Khanlarov-AZE%20Topic%20).

3 Meladze, G., Sakartvelos demograpiuli gamotsvevebi [Demographic Challenges of Georgia], Tbilisi, 2007: 117.

4 World Urbanization Prospects: The 2009 Revision, New York, 2010.

5 Sakartvelos geografia [Geography of Georgia], Part II. Social-Economic Geography. Tbilisi, 2003: 36-37; Meladze, 2007: 95.

6 Meladze, 2007: 100.

7 Неофициальные/неопубликованные данные Министерства по делам беженцев и переселению Грузии, 2010.

8 Дашьян, 2007; УВКБ ООН, 2004.

9 Национальное бюро статистики Грузии (ГрузСтат), 2011 г. (http://www.geostat.ge/).

10 World Bank and IFC, Doing Business 2005-2011(http://www.doingbusiness.org/).

11 См. на сайте: www.unctad.org.

12 Standard & Poor's, Azeri response to financial crisis adequate, 2010 (http://www.unaz.org/undp/bulnews73/B3.php).

13 Gachechiladze, R., The New Georgia: Space, Society, Politics. UCL Press, 1995: 163.

14 Например, Медведков и др. для Москвы 1980-х годов; Медведков Ю., География городской окружающей среды: текущие результаты и перспективы, Геофорум, т. 7, № 4, 1976. С. 295-300; Барбаш Н., Гутнов А., Градостроительные аспекты территориальной организации Москвы, Известия Академии наук СССР, Серия географическая, 1979, №2. С. 53-67.

15 Населенные пункты с низкой плотностью застройки за пределами пригородов на дальних окраинах урбанизированных территорий.

16 Salukvadze, J., Market Versus Planning? Mechanisms of Spatial Change in Post-Soviet Tbilisi, in Van Asche, Salukvadze & Shavishvili (eds), City Culture and City Planning in Tbilisi: Where West and East Meet, Lewiston, Queenston & Lampeter: Edwin Mellen Press, 2009: 180.

17 Интервью Дж. Салуквадзе с генеральным директором компании Caspian Property Services (CPS) Р. Ахундовой, 2011.

18 ЕЭК ООН, Национальные обзоры жилищного сектора: Азербайджан, Нью-Йорк и Женева, 2010.

19 ЕЭК ООН, 2010. С. 38.

20 ЕЭК ООН, 2010. С. 32.

21 Salukvadze, 2009: 174.

22 Stepanyan, H., Varosyan, A., Armenia Housing Study, Habitat for Humanity, Armenia, 2010.

23 http://www.a1plus.am/en/official/2012/01/19/bnakaranayin-fond.

24 ЕЭК ООН, 2010. С. 36.

25 Stepanyan, H., Varosyan, A., 2010.

26 Armenia's housing boom-bust cycle 2011: 7.

27 Stepanyan, H., Varosyan, A., 2010: 8.

28 ЕЭК ООН, 2010. С. 29.

29 http://www.globalwaterintel.com/pinsent-masons-yearbook/2009-2010/part2/5/.

30 ЕЭК ООН, 2010. С. 38.

31 Stepanyan, H., Varosyan, A., 2010: 28.

32 ЕЭК ООН, Национальные обзоры жилищного сектора: Грузия, Нью-Йорк и Женева, 2006.

33 Van Breusegem, A., Abramia, G., Georgia: Country Report, Analysis for European Neighbourhood Policy (ENP) Countries and the Russian Federation on social and economic benefits of enhanced environmental protection. ICFER, 2011: 15 (http://www.environment-benefits.eu/pdfs/Georgia-ENPI%20Benefit%20Assess.pdf).

34 ЕЭК ООН, Национальные обзоры жилищного сектора: Грузия, Нью-Йорк и Женева, 2006.

35 Urban Indicators 2012, Ministry of Economy and Sustainable Development of Georgia, Tbilisi [Document for internal use]; Van Breusegem, A., 2011: 16.

36 SYSTRA, Tbilisi LRT Network Project, Presentation at Local Economic Development Forum. Tbilisi, 4-05-2011 (http://www.economicforum.ge/history/2011/Day%202/Tbilisi%20LRT%20Network%20Project.pdf).

37 Blacksmith Institute: Solving Pollution Problems, Saving Lives (http://www.blacksmithinstitute.org/).

38 Deadly Formulas (Air Pollution): Synopsis, Environmental Film №. 5, Armenia Tree Project News, August 1, 2007 (http://www.armeniatree.org/atpnews/film_deadly_formulas.htm).

39 Gerkeuli, N., Report on National Urban Policy in Georgia, 2010 (http://www.docstoc.com/docs/13122498/draft-country-report-on-national-urban-policy-in-georgia); Vardosanidze, V., Spatial Planning and Urban Development in Georgia – Is an Absence of Policy a Policy Itself?, 2005 (http://www.docstoc.com/docs/13122498/DRAFT-COUNTRY-REPORT-ON-NATIONAL-URBAN-POLICY-IN-GEORGIA).

40 http://www.economy.ge/?category=21&lang=eng.

41 http://www.mcla.gov.ge/cms/site_images/pdf/Strategic_10 _point_plan.pdf.

42 Там же, С. 7.

43 Pagava, T., Another 'collection of dreams', Democracy & Freedom Watch, 2011 (http://dfwatch.net/another-%E2%80%98collection-of-dreams%E2%80%99-19585).

44 Kerimov, A., Municipal Development in the South Caucasus – Status and Problems: The Case of Azerbaijan, Presentation to the Summer School "Municipal Development in the South Caucasus", Tbilisi, 12-16 September, 2011.

45 Tumanyan, D., Local Government in Armenia, In Munteanu, I., Popa, V. (Eds.), Developing New Rules in the Old Environment, BudapestOSI/LGI: 327-328 (http://lgi.osi.hu/publications/2001/84/Ch6-Armenia.pdf).

46 Tumanyan, D. (Ed.), Local Self-Government: Local Self-Government Reforms in Armenia (2009 and 2010). Reforms in Armenia. Book 4, Yerevan, 2011: 199. (http://www.cfoa.am/Gorchunejutjun/Hratarakcutjunner/Mas.%20joxhvrdavarutjun/LSG_Reforms_2009-2010_full.eng.pdf).

47 Movsysian, V., Armenia, Presentation in the Summer School "Municipal Development in the South Caucasus", Tbilisi, 12-16 September, 2011.

48 Melua, D., Local Government in Georgia, Presented to the Summer School "Municipal Development in the South Caucasus", Tbilisi, 12-16 September, 2011.

49 Gerkeuli, 2010.

50 Coulibaly, S., Deichmann, U., Dillingen, W., Ionescu-Heroiu, M., Kessides, I., Kunaka, C., Saslavsky, D., Eurasian Cities: New Realities along the Silk Road, Washington, D.C.: World Bank, 2012: 196-198.

51 Heritage Assessment Report – Armenia, Kyiv Initiative Regional Programme, Pilot Project 2: "Rehabilitation of Cultural Heritage in Historic Towns", 2010 (http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/cooperation/kyiv/pp2/KI_2010_065-PP2ArmeniaHAR.pdf).

52 Tovmasyan, S., Presentation in the Summer School "Municipal Development in the South Caucasus". Tbilisi, 12-16 September, 2011.

53 ЕЭК ООН, 2010. С. 2.

54 EU Cross-border cooperation: Strategy paper (2007-2013) and Indicative Programme (2007-2010), 2007 (http://www.enpi-info.eu/library/content/enpi-cross-border-cooperation-strategy-paper-2007-2013-and-indicative-programme-2007-2010).

СТАТИСТИЧЕСКОЕ ПРИЛОЖЕНИЕ

ТАБЛИЦА 1: **ОБЩАЯ ЧИСЛЕННОСТЬ НАСЕЛЕНИЯ ПО ОСНОВНЫМ ТЕРРИТОРИЯМ, РЕГИОНАМ И СТРАНАМ, 1950-2050 ГГ. (В ТЫСЯЧАХ)**

Осн. тер., регион, страна или район	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020*	2030*	2040*	2050*
Восточный субрегион	**47383.658**	**53976.516**	**59950.505**	**63712.048**	**66268.564**	**63056.338**	**58616.635**	**55686.001**	**52545.077**	**49443.979**	**46736.073**
Беларусь	7,745	8,190	9,040	9,659	10,260	10,058	9,595	9,282	8,883	8,438	8,001
Республика Молдова	2,341	3,004	3,595	4,010	4,364	4,107	3,573	3,358	3,147	2,905	2,661
Украина	37,298	42,783	47,317	50,044	51,645	48,892	45,448	43,047	40,515	38,100	36,074
Южный субрегион	**39649.082**	**44551.84**	**48870.657**	**53341.345**	**56227.427**	**54244.186**	**52896.741**	**51649.138**	**49849.064**	**47607.563**	**45076.9**
Албания	1,215	1,611	2,136	2,671	3,289	3,072	3,204	3,294	3,290	3,179	2,990
Болгария	7,251	7,867	8,490	8,862	8,819	8,006	7,494	7,001	6,455	5,935	5,459
Босния и Герцеговина	2,661	3,180	3,564	3,914	4,308	3,694	3,760	3,647	3,473	3,237	2,952
Хорватия	3,850	4,045	4,169	4,377	4,517	4,506	4,403	4,311	4,185	4,024	3,859
БЮР Македония	1,230	1,392	1,568	1,795	1,909	2,009	2,061	2,073	2,043	1,976	1,881
Черногория	399	467	519	576	609	633	631	636	633	621	604
Сербия (вкл. Косово (Рез.ООН1224))	6,732	7,583	8,173	8,946	9,569	10,134	9,856	9,718	9,479	9,177	8,797
Румыния	16,311	18,407	20,253	22,201	23,207	22,192	21,486	20,970	20,291	19,458	18,535
Субрегион Южного Каказа	**7776.507**	**9921.39**	**12397.901**	**14329.8**	**16216.386**	**15932.586**	**16632.099**	**17456.602**	**17671.818**	**17765.978**	**17695.172**
Армения	1,354	1,867	2,518	3,096	3,545	3,076	3,092	3,146	3,105	3,036	2,931
Азербайджан	2,896	3,894	5,172	6,161	7,212	8,111	9,188	10,231	10,807	11,274	11,578
Грузия	3,527	4,160	4,707	5,073	5,460	4,746	4,352	4,080	3,760	3,456	3,186
Западный субрегион	**53,565**	**60,329**	**65,680**	**70,747**	**73,859**	**73,402**	**73,162**	**73,241**	**72,320**	**70,064**	**67,969**
Чешская Республика	8,876	9,522	9,789	10,262	10,303	10,243	10,493	10,741	10,798	10,676	10,638
Эстония	1,101	1,216	1,365	1,473	1,568	1,371	1,341	1,329	1,296	1,258	1,233
Венгрия	9,338	9,983	10,315	10,699	10,376	10,211	9,984	9,825	9,644	9,415	9,243
Латвия	1,949	2,132	2,366	2,513	2,664	2,385	2,252	2,169	2,073	1,977	1,902
Литва	2,567	2,770	3,137	3,430	3,696	3,500	3,324	3,190	3,068	2,931	2,813
Польша	24,824	29,033	32,529	35,577	38,056	38,302	38,277	38,375	37,835	36,372	34,906
Словакия	3,437	4,094	4,509	4,962	5,270	5,405	5,462	5,545	5,547	5,406	5,241
Словения	1,473	1,580	1,670	1,832	1,927	1,985	2,030	2,066	2,059	2,029	1,994

* Прогнозы

Источник: Департамент по социальным и экономическим вопросам ООН, Отдел народонаселения (2010 г.). *Перспективы мировой урбанизации: пересмотренное и исправленное издание 2011 г.*

ТАБЛИЦА 2: **ГОРОДСКОЕ НАСЕЛЕНИЕ ПО ОСНОВНЫМ ТЕРРИТОРИЯМ, РЕГИОНАМ И СТРАНАМ, 1950-2050 ГГ. (В ТЫСЯЧАХ)**

Осн. тер., регион, страна или район	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020*	2030*	2040*	2050*
Восточный субрегион	15,659	23,376	31,075	37,950	43,287	41,697	40,053	39,565	38,828	37,943	37,095
Беларусь	2,032	2,654	3,978	5,457	6,769	7,038	7,160	7,277	7,213	7,028	6,813
Республика Молдова	386	704	1,153	1,620	2,041	1,831	1,677	1,809	1,881	1,884	1,851
Украина	13,241	20,019	25,944	30,873	34,477	32,828	31,216	30,478	29,735	29,032	28,430
Южный субрегион	**9,357**	**14,301**	**20,055**	**25,515**	**29,752**	**29,586**	**29,924**	**30,739**	**31,427**	**31,876**	**31,890**
Албания	249	495	678	902	1,198	1,282	1,677	2,049	2,272	2,335	2,306
Болгария	2,000	2,919	4,440	5,503	5,854	5,516	5,435	5,434	5,231	4,943	4,654
Босния и Герцеговина	364	605	970	1,391	1,691	1,589	1,795	1,941	2,039	2,071	2,036
Хорватия	858	1,220	1,676	2,191	2,441	2,504	2,534	2,617	2,712	2,768	2,798
БЮР Македония	288	474	738	960	1,103	1,193	1,220	1,263	1,317	1,348	1,350
Черногория	51	88	139	212	292	370	398	415	430	442	448
Сербия (вкл. Косово (Рез.ООН1224))	1,367	2,204	3,248	4,128	4,822	5,369	5,523	5,794	6,035	6,224	6,308
Румыния	4,180	6,297	8,166	10,228	12,350	11,763	11,343	11,226	11,391	11,745	11,991
Субрегион Южного Каказа	**3,171**	**4,800**	**6,354**	**7,960**	**9,271**	**8,655**	**9,183**	**10,002**	**10,730**	**11,535**	**12,201**
Армения	546	958	1,508	2,045	2,390	1,989	1,981	2,044	2,094	2,148	2,166
Азербайджан	1,323	2,051	2,586	3,251	3,876	4,168	4,906	5,740	6,469	7,241	7,921
Грузия	1,302	1,791	2,260	2,663	3,005	2,498	2,295	2,218	2,168	2,146	2,114
Западный субрегион	**22,793**	**29,891**	**35,807**	**43,499**	**47,304**	**46,777**	**46,614**	**47,179**	**48,147**	**48,962**	**49,713**
Чешская Республика	4,809	5,670	6,304	7,713	7,750	7,579	7,709	7,902	8,091	8,247	8,457
Эстония	547	700	887	1,027	1,115	951	932	935	939	947	962
Венгрия	4,951	5,581	6,201	6,867	6,832	6,593	6,885	7,211	7,406	7,483	7,571
Латвия	905	1,127	1,436	1,686	1,845	1,623	1,525	1,477	1,453	1,443	1,442
Литва	739	1,093	1,555	2,098	2,498	2,345	2,227	2,182	2,173	2,164	2,156
Польша	9,517	13,904	16,956	20,665	23,317	23,639	23,328	23,387	23,807	24,177	24,441
Словакия	1,031	1,370	1,851	2,562	2,977	3,039	2,995	3,046	3,187	3,333	3,446
Словения	293	446	618	880	971	1,008	1,014	1,038	1,091	1,167	1,238

* Прогнозы

Источник: Департамент по социальным и экономическим вопросам ООН, Отдел народонаселения (2010 г.). *Перспективы мировой урбанизации: пересмотренное и исправленное издание 2011 г.*

ТАБЛИЦА 3: **ПРОЦЕНТ НАСЕЛЕНИЯ В ГОРОДАХ ПО ОСНОВНЫМ ТЕРРИТОРИЯМ, РЕГИОНАМ И СТРАНАМ, 1950-2050 ГГ.**

Осн. тер., регион, страна или район	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020*	2030*	2040*	2050*
Восточный субрегион	**26.1**	**34.2**	**43.6**	**52.9**	**59.8**	**60.6**	**63.4**	**67.7**	**71.5**	**74.8**	**77.8**
Беларусь	26.2	32.4	44.0	56.5	66.0	70.0	74.6	78.4	81.2	83.3	85.2
Республика Молдова	16.5	23.4	32.1	40.4	46.8	44.6	46.9	53.9	59.8	64.8	69.6
Украина	35.5	46.8	54.8	61.7	66.8	67.1	68.7	70.8	73.4	76.2	78.8
Южный субрегион	**20.8**	**29.1**	**38.2**	**45.5**	**50.7**	**54.1**	**57.7**	**61.6**	**65.7**	**69.6**	**73.3**
Албания	20.5	30.7	31.7	33.8	36.4	41.7	52.3	62.2	69.1	73.4	77.1
Болгария	27.6	37.1	52.3	62.1	66.4	68.9	72.5	77.6	81.0	83.3	85.2
Босния и Герцеговина	13.7	19.0	27.2	35.5	39.2	43.0	47.7	53.2	58.7	64.0	68.9
Хорватия	22.3	30.2	40.2	50.1	54.0	55.6	57.5	60.7	64.8	68.8	72.5
БЮР Македония	23.4	34.0	47.1	53.5	57.8	59.4	59.2	60.9	64.5	68.2	71.8
Черногория	12.7	18.8	26.9	36.8	48.0	58.5	63.1	65.2	68.0	71.2	74.3
Сербия (вкл. Косово (Рез.ООН1224))	20.3	29.1	39.7	46.1	50.4	53.0	56.0	59.6	63.7	67.8	71.7
Румыния	25.6	34.2	40.3	46.1	53.2	53.0	52.8	53.5	56.1	60.4	64.7
Субрегион Южного Каказа	**41.0**	**49.0**	**52.6**	**57.1**	**58.7**	**56.2**	**56.7**	**58.5**	**61.7**	**65.7**	**69.6**
Армения	40.3	51.3	59.9	66.1	67.4	64.7	64.1	65.0	67.4	70.8	73.9
Азербайджан	45.7	52.7	50.0	52.8	53.7	51.4	53.4	56.1	59.9	64.2	68.4
Грузия	36.9	43.1	48.0	52.5	55.0	52.6	52.7	54.4	57.7	62.1	66.4
Западный субрегион	**40.0**	**46.9**	**53.7**	**61.9**	**64.6**	**64.0**	**64.0**	**65.0**	**67.3**	**70.6**	**73.7**
Чешская Республика	54.2	59.5	64.4	75.2	75.2	74.0	73.5	73.6	74.9	77.2	79.5
Эстония	49.7	57.5	64.9	69.7	71.1	69.4	69.5	70.3	72.5	75.3	78.0
Венгрия	53.0	55.9	60.1	64.2	65.8	64.6	69.0	73.4	76.8	79.5	81.9
Латвия	46.4	52.9	60.7	67.1	69.3	68.1	67.7	68.1	70.1	73.0	75.8
Литва	28.8	39.5	49.6	61.2	67.6	67.0	67.0	68.4	70.8	73.8	76.7
Польша	38.3	47.9	52.1	58.1	61.3	61.7	60.9	60.9	62.9	66.5	70.0
Словакия	30.0	33.5	41.1	51.6	56.5	56.2	54.8	54.9	57.5	61.7	65.7
Словения	19.9	28.2	37.0	48.0	50.4	50.8	50.0	50.3	53.0	57.5	62.1

* Прогнозы

Источник: Департамент по социальным и экономическим вопросам ООН, Отдел народонаселения (2010 г.). *Перспективы мировой урбанизации: пересмотренное и исправленное издание 2011 г.*

ТАБЛИЦА 4: **СРЕДНЕГОДОВЫЕ ТЕМПЫ ИЗМЕНЕНИЯ ЧИСЛЕННОСТИ ГОРОДСКОГО НАСЕЛЕНИЯ ПО ОСНОВНЫМ ТЕРРИТОРИЯМ, РЕГИОНАМ И СТРАНАМ, 1950-2050 ГГ. (В ПРОЦЕНТАХ)**

Осн. тер., регион, страна или район	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2010	2010-2020	2020-2030*	2030-2040*	2040-2050*
Восточный субрегион	**4.27**	**4.18**	**2.77**	**1.86**	**-0.39**	**-0.4**	**0.23**	**0.02**	**-0.16**	**-0.23**
Беларусь	2.67	4.8	3.16	2.16	0.39	0.17	0.16	-0.09	-0.26	-0.31
Республика Молдова	6	4.05	3.4	2.31	-1.08	-0.88	0.76	0.39	0.01	-0.17
Украина	4.13	3.45	1.74	1.1	-0.49	-0.5	-0.24	-0.25	-0.24	-0.21
Южный субрегион	**4.82**	**3.74**	**2.85**	**1.82**	**0.43**	**0.59**	**0.53**	**0.35**	**0.15**	**-0.04**
Албания	6.84	4.18	2.86	2.84	0.68	2.68	2.01	1.04	0.27	-0.12
Болгария	3.78	4.98	2.15	0.62	-0.59	-0.15	0	-0.38	-0.57	-0.6
Босния и Герцеговина	5.1	4.14	3.61	1.95	-0.62	1.22	0.78	0.49	0.16	-0.17
Хорватия	3.51	4	2.68	1.08	0.26	0.12	0.32	0.35	0.21	0.11
БЮР Македония	4.97	4.98	2.62	1.4	0.78	0.22	0.35	0.42	0.23	0.01
Черногория	5.48	4.68	4.2	3.21	2.36	0.73	0.4	0.36	0.28	0.14
Сербия (вкл. Косово (Рез.ООН1224))	4.78	3.33	2.4	1.55	1.07	0.28	0.48	0.41	0.31	0.13
Румыния	4.1	3	2.25	1.89	-0.49	-0.36	-0.1	0.15	0.31	0.21
Субрегион Южного Каказа	**4.4**	**4.17**	**2.33**	**1.51**	**-0.99**	**0.25**	**0.51**	**0.4**	**0.43**	**0.28**
Армения	5.62	3.79	3.05	1.56	-1.84	-0.04	0.31	0.24	0.26	0.08
Азербайджан	4.38	2.61	2.29	1.76	0.73	1.63	1.57	1.19	1.13	0.9
Грузия	3.19	2.55	1.64	1.21	-1.85	-0.85	-0.34	-0.23	-0.1	-0.15
Западный субрегион	**2.78**	**1.83**	**2.23**	**0.89**	**-0.42**	**-0.12**	**0.08**	**0.18**	**0.19**	**0.19**
Чешская Республика	1.65	1.82	2.02	0.05	-0.22	0.17	0.25	0.24	0.19	0.25
Эстония	2.46	1.77	1.47	0.82	-1.59	-0.21	0.04	0.04	0.09	0.15
Венгрия	1.2	1.84	1.02	-0.05	-0.35	0.43	0.46	0.27	0.1	0.12
Латвия	2.2	3.19	1.6	0.9	-1.28	-0.63	-0.32	-0.17	-0.07	-0.01
Литва	3.91	3.03	3	1.75	-0.63	-0.51	-0.2	-0.04	-0.04	-0.04
Польша	3.79	2.76	1.98	1.21	0.14	-0.13	0.03	0.18	0.15	0.11
Словакия	2.84	3.34	3.25	1.5	0.21	-0.15	0.17	0.45	0.45	0.33
Словения	4.18	1.73	3.54	0.98	0.37	0.06	0.24	0.49	0.68	0.59

* Прогнозы

Источник: Департамент по социальным и экономическим вопросам ООН, Отдел народонаселения (2010 г.). *Перспективы мировой урбанизации: пересмотренное и исправленное издание 2011 г.*

ТАБЛИЦА 5: **НАСЕЛЕНИЕ ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ С НАСЕЛЕНИЕМ 750 000 ЖИТЕЛЕЙ И БОЛЕЕ В 2011 ГОДУ ПО СТРАНАМ, 1950-2025 ГГ. (В ТЫСЯЧАХ)**

Страна	Мегаполис	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020*	2025*
Восточный субрегион		**4,112**	**5,647**	**7,717**	**9,609**	**10,707**	**10,425**	**10,606**	**10,751**	**10,761**
Беларусь	Минск	284	551	932	1,320	1,618	1,700	1,847	1,982	2,031
Украина	Днепропетровск	536	684	872	1,081	1,162	1,077	1,003	913	872
Украина	Донецк	585	721	886	1,033	1,097	1,026	965	905	877
Украина	Харьков	758	968	1,233	1,466	1,586	1,484	1,453	1,431	1,420
Украина	Кривой Рог	286	408	577	658	706	673	749	809	827
Украина	Киев	815	1,163	1,655	2,201	2,574	2,606	2,805	2,943	2,969
Украина	Одесса	532	693	899	1,054	1,092	1,037	1,009	1,034	1,053
Украина	Запорожье	315	459	664	795	873	822	775	733	713
Южный субрегион		**1,606**	**2,348**	**3,163**	**4,012**	**4,360**	**4,199**	**4,243**	**4,369**	**4,502**
Болгария	София	522	708	888	1,074	1,191	1,128	1,175	1,194	1,212
Сер. (вкл. Косово (Рез.ООН1224))	Белград	432	638	878	1,073	1,130	1,122	1,133	1,185	1,243
Румыния	Бухарест	652	1,002	1,396	1,865	2,040	1,949	1,935	1,991	2,047
Регион Южного Кавказа		**1,850**	**2,261**	**2,950**	**3,706**	**4,132**	**4,017**	**4,292**	**4,993**	**5,304**
Армения	Ереван	341	538	778	1,042	1,175	1,111	1,113	1,189	1,238
Азербайджан	Баку	897	1,005	1,274	1,574	1,733	1,806	2,062	2,655	2,899
Грузия	Тбилиси	612	718	897	1,090	1,224	1,100	1,117	1,149	1,167
Западный субрегион		**3,660**	**4,403**	**4,901**	**5,500**	**5,580**	**5,381**	**5,469**	**5,776**	**5,997**
Чешская Республика	Прага	935	1,001	1,076	1,179	1,212	1,172	1,265	1,373	1,430
Венгрия	Будапешт	1,618	1,811	1,946	2,057	2,005	1,787	1,731	1,838	1,914
Польша	Краков	339	472	578	699	735	756	756	773	803
Польша	Варшава	768	1,119	1,300	1,565	1,628	1,666	1,718	1,792	1,850

* Прогнозы

Источник: Департамент по социальным и экономическим вопросам ООН, Отдел народонаселения (2010 г.). *Перспективы мировой урбанизации: пересмотренное и исправленное издание 2011 г.*

ТАБЛИЦА 6: **СРЕДНЕГОДОВЫЕ ТЕМПЫ ИЗМНЕНИЙ В ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЯХ С НАСЕЛЕНИЕМ 750 000 ЖИТЕЛЕЙ И БОЛЕЕ В 2011 ГОДУ ПО СТРАНАМ, 1950-2025 ГГ. (В ПРОЦЕНТАХ)**

Страна	Мегаполис	1950-1960	1960-1070	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2010	2010-2020	2020-2025*
Восточный субрегион		**2.75**	**3.18**	**2.06**	**0.96**	**-0.38**	**0.03**	**-0.01**	**-0.1**
Беларусь	Минск	6.61	5.26	3.48	2.03	0.5	0.83	0.71	0.48
Украина	Днепропетровск	2.44	2.43	2.15	0.72	-0.77	-0.71	-0.94	-0.94
Украина	Донецк	2.08	2.06	1.54	0.6	-0.67	-0.61	-0.64	-0.64
Украина	Харьков	2.45	2.42	1.73	0.79	-0.66	-0.21	-0.15	-0.15
Украина	Кривой Рог	3.55	3.46	1.33	0.69	-0.47	1.06	0.77	0.43
Украина	Киев	3.55	3.53	2.85	1.56	0.13	0.73	0.48	0.18
Украина	Одесса	2.64	2.6	1.59	0.36	-0.52	-0.27	0.24	0.37
Украина	Запорожье	3.77	3.68	1.8	0.94	-0.6	-0.59	-0.56	-0.56
Южный субрегион		**3.75**	**2.93**	**2.26**	**0.81**	**-0.35**	**0.15**	**0.3**	**0.61**
Болгария	София	3.05	2.27	1.9	1.03	-0.54	0.41	0.16	0.31
Сер. (вкл. Косово (Рез.ООН1224))	Белград	3.9	3.19	2	0.52	-0.07	0.1	0.45	0.95
Румыния	Бухарест	4.31	3.31	2.89	0.9	-0.45	-0.08	0.28	0.56
Регион Южного Кавказа		**2.43**	**2.77**	**2.33**	**1.11**	**-0.4**	**0.5**	**1.16**	**0.96**
Армения	Ереван	4.54	3.7	2.92	1.2	-0.55	0.02	0.66	0.81
Азербайджан	Баку	1.14	2.37	2.11	0.96	0.41	1.32	2.53	1.76
Грузия	Тбилиси	1.6	2.23	1.95	1.16	-1.07	0.15	0.28	0.31
Западный субрегион		**2.96**	**1.66**	**1.74**	**0.31**	**-0.33**	**0.25**	**0.69**	**1.01**
Чешская Республика	Прага	0.68	0.73	0.91	0.28	-0.34	0.76	0.82	0.8
Венгрия	Будапешт	1.13	0.72	0.56	-0.26	-1.15	-0.32	0.6	0.81
Польша	Краков	3.3	2.03	1.89	0.5	0.28	0.01	0.21	0.78
Польша	Варшава	3.77	1.5	1.86	0.4	0.23	0.3	0.42	0.64

* Прогнозы

Источник: Департамент по социальным и экономическим вопросам ООН, Отдел народонаселения (2010 г.). *Перспективы мировой урбанизации: пересмотренное и исправленное издание 2011 г.*

В декабре 1991 года на глазах изумленного мира Союз Советских Социалистических Республик прекратил существование. Развернувшаяся вслед за этим демократизация и реорганизация в странах Центральной и Восточной Европы и Южного Кавказа, о которых идет речь в настоящем докладе, стала больше, чем процесс перехода от макроэкономически регулируемой социалистической экономики к демократической рыночной системе капитализма. Вернее, на смену режиму и порядкам, существовашим в этих странах в течение советского периода, пришел режим и порядки политической, экономической и социальной глобализация. Вместе с тем, освоение преимуществ капитализма без потери преимуществ социализма оказалось нелегкой задачей, и никто собственно не знал, как ослабить удар от неизбежных системных потрясений.

Деятельность правительства надо было перестроить и приспособить к совершенно новой обстановке, в том числе к внезапному влиянию реалий мировой конкуренции. Особо болезненно это переживали города с недостаточно диверсифицированной экономикой, полагавшиеся до того времени на одну единственную производственную отрасль, защиту которой обеспечивали гарантированные рынки содружества советских республик и стран, входивших в сферу советского влияния.

Как это часто происходит в условиях серьезных экономических трудностей, резко снизились показатели рождаемости в результате миграции населения репродуктивного возраста и сознательной отсрочки родительского статуса в ожидании лучших времен в экономике. Соответственно, многие города, где сокращалась численность трудового населения, рушилась городская экономика и уменьшались налоговые поступления, неожиданно столкнулись с проблемой существенного бюджетного дефицита вдобавок к существовашим уже и без того острым проблемам переходного периода.

В докладе «Состояние Европейских Городов В Переходной Период 2013» содержится отчет о крупных достигнутых результатах и остающихся проблемах спустя 20 лет после проведения реформ в Центральной и Восточной Европе и на Южном Кавказе. В нем говорится, почему крупные города в целом добились успехов и почему некотрые из них в настоящее время входят в число городов Европы с быстро развивающейся городской экономикой.

Кроме того, в докладе особо уделяется внимание существующим по-прежнему значительным различиям в благосостоянии как в самих городах и странах, так и между ними. В нем рассматриваются возможные пути продвижения вперед и дальнейшие меры, необходимые для обеспечения равного доступа всем к средствам существования, адекватного жилья, материальных и социальных услуг. В нем также приводятся наглядные примеры значительного улучшения состояния окружающей среды за последние два десятилетия и указываются районы, где есть еще место для улучшения.

Страны Европы с переходной экономикой находятся сегодня на разных этапах перехода к процветающему, справедливому и демократическому обществу. Поскольку мы рассматриваем проблемы будущего, доклад «Состояние Европейских Городов В Переходной Период 2013» позволяет вникнуть в суть вопроса и провести анализ, получить информацию и дальше нести знания.

Номер HS: HS/050/13R
Номер ISBN (Серия): 978-92-1-133397-8
Номер ISBN (Том): 978-92-1-132583-6

Программа ООН по населенным пунктам (ООН-Хабитат) 2013
П/Я 30030, Найроби 00100, Кения
Тел.: +254 20 7623 120
Факс: +254 20 7623 904
Эл. почта: habitat.publications@unhabitat.org

Напечатано в Дании

ISBN 978-92-1-132583-6
9 789211 325836

ООН ХАБИТАТ

www.unhabitat.org