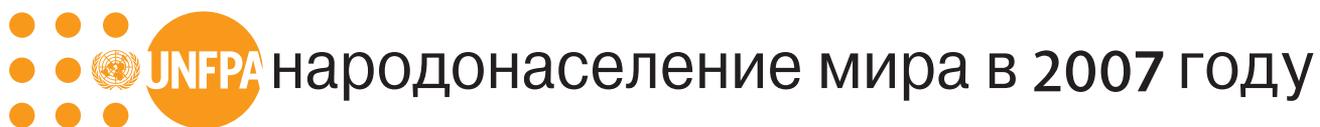


UNFPA народонаселение мира в 2007 году

Использование потенциала урбанизация



Использование потенциала урбанизация

Авторское право © ЮНФПА, 2007 год

Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения
Сорайя Ахмед Обейд, Директор-исполнитель

Введение	1
На пороге тысячелетия урбанизации	1

1	Сила притяжения крупных городов	5
	Этот айсберг становится все больше	6
	Вторая волна урбанизации: различие - в масштабах	7
	Будущее урбанизации: показатели, темпы и масштабы прироста населения	9
	Менее крупные города: место проживания половины городского населения всего мира	9
	Разные темпы, разные стратегии	10
	В основу политики - факты, а не предубеждения	14

ДИАГРАММЫ

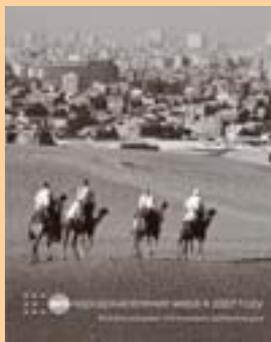
Диаграмма 1	Среднегодовые показатели изменения численности городского населения с разбивкой по регионам, 1950-2030 годы	8
Диаграмма 2	Городское население во всем мире с разбивкой по размерам населенных пунктов, 1975-2015 годы	12
Диаграмма 3	Процентные показатели численности населения, которое по состоянию на середину года, проживало в городах, с разбивкой по регионам, 1950-2030 годы	13

2	Люди в городах: надежда против отчаяния	17
	Невиданные трагедии городской нищеты	17
	Районы трущоб: беспрецедентная концентрация нищеты	18
	Сохраняющиеся диспропорции	18
	Расширение прав и возможностей женщин и обеспечение их благополучия: основные элементы устойчивых городов	20
	Социальные противоречия в расширяющихся городах: диалог и несогласие	28
	Изменение демографии в растущих городах	30
	Улучшение управления городами и привлечение неимущих: правильные меры	34

ДИАГРАММЫ

Диаграмма 4	Общие показатели рождаемости жителей городских трущобных и нетрущобных районов и сельских районов: отдельные африканские страны, 2003-2004 годы	24
Диаграмма 5	Показатели убийств и самоубийств в мире с разбивкой по возрасту, 2000 год	29
Диаграмма 6	Процентная доля мужчин и женщин в возрасте до 12 лет с разбивкой по трущобным и нетрущобным районам в отдельных странах	30

3	Переосмысление политики в отношении неимущих слоев городского населения	39
	Улицы, по которым запрещено движение, и новые проспекты	39
	Попытки ввести ограничения в отношении населения: неэффективная стратегия	40
	Удовлетворение потребностей неимущих слоев населения в жилье	43
	Резкий скачок: новый сценарий строительства жилья	44
	Регулирование городских рынков земли: возможно ли это?	45
	Пропагандистская работа, голосование и действия: необходимость руководства	46
	Дополнительные основания для оптимизма	47
	Подготовка к будущему	48



На титульной странице
Наездники на верблюдах
пересекли пустыню и
подъезжают к Каиру, Египет

© Ян Берри/«Магнум фотос»

Использование потенциала урбанизация

4

Социально ответственное и устойчивое использование территории	51
Рост городов и устойчивое использование территории	51
Плотность населения, застройка городов и использование земель	53
Скромное обаяние пригородов	53
Застройка и периферийная урбанизация	55
Застраивать или не застраивать?	58
Реалистическая политика расширения городов	59

5

Урбанизация и устойчивость в XXI веке	63
Города: бремя или благо?	63
Применение более широкого подхода	64
Дальнейшие действия	64
Изменения растительного покрова	65
Города и изменение климата	67
Нищета и уязвимость к воздействию стихийных бедствий	70
Повышение уровня моря: когда и насколько?	71
Адаптирование к изменению климата	73
Местные меры, глобальные последствия: глобальные изменения, локальные последствия	73

ДИАГРАММЫ

Диаграмма 7 Крупные города и опасности, связанные с бедствиями	68
--	----

Диаграмма 8 Китай: прибрежные районы Желтого моря	74
---	----

TABLE

Table 1 Процентная доля населения и площадь суши в прибрежной зоне с незначительной высотой над уровнем моря с разбивкой по регионам в 2000 году	71
--	----

6

Видение устойчивого будущего городов: политика, информация и управление	77
Что можно сделать?	78
Видение будущего городов	79
Бесприигрышный подход: социальное развитие и рост городов	81
Более эффективная информационная база для директивных органов	83
Подготовка «перехода к урбанизации»: последнее слово	87

Примечания и показатели	89
--------------------------------	----

Материалы для вставок	97
------------------------------	----

Показатели	98
-------------------	----

Контроль за осуществлением целей МКНР: отдельные показатели	98
---	----

Демографические, социальные и экономические показатели	102
--	-----

Отдельные показатели для наименее населенных стран/территорий	106
---	-----

Примечания к показателям	108
--------------------------	-----

Технические примечания	109
------------------------	-----

Редакционная коллегия	110
-----------------------	-----

На фото:
Работники большого промышленного комплекса по пути на работу в городе Джамшидпур, Индия

© Вернер Бискоф/«Магнум фотос»



Введение

На пороге тысячелетия урбанизации

В 2008 году человечество достигнет невидимого, но чрезвычайно важного рубежа: впервые в истории более половины его населения – 3,3 млрд. человек – будут жить в городах. Ожидается, что к 2030 году это число вырастет почти до 5 млрд. человек. Многие новые горожане будут малоимущими. Их будущее, будущее больших городов в развивающихся странах и само будущее человечества будут в очень значительной степени зависеть от решений, которые будут приняты *сейчас* в контексте подготовки к такому развитию событий.

Хотя в XX столетии численность населения городов увеличивалась стремительными темпами во всем мире (с 220 млн. человек до 2,8 млрд. человек), в течение следующих нескольких десятилетий мы станем свидетелями беспрецедентного прироста населения в городах развивающихся стран. Особенно значительным этот прирост будет в Африке и Азии, где число жителей городов в период 2000-2030 годов удвоится: т.е. в течение жизни одного поколения прирост городского населения в этих двух регионах будет таким же, каким он был за всю их предыдущую историю. К 2030 на долю малых и больших городов в развивающихся странах будет приходиться 80 процентов от общего числа жителей городов во всем мире.

Урбанизация – увеличение доли городского населения в общем составе населения – является неизбежной, однако она может быть и позитивным фактором. Тот факт, что нищета, разрастание трущоб и социальное неблагополучие ныне являются характерными приметами больших городов, действительно не дает повода для оптимизма: однако в индустриальную эпоху ни одной стране никогда не удавалось добиться значительного экономического роста без урбанизации. Нищета сконцентрирована в городах, однако именно с ними связаны самые большие надежды на избавление от нее.

В городах также наиболее нагляден тот ущерб, который был нанесен современной цивилизацией окружающей среде; однако эксперты и политики все чаще признают значимость того потенциала, который имеют города с точки зрения обеспечения долгосрочного устойчивого развития. Если города и порождают экологические проблемы, то они же предлагают и пути их решения. Потенциальные блага урбанизации намного превышают связанные с ней издержки – задача заключается в том, как использовать открываемые ею возможности.

В Программе действий Международной конференции по народонаселению и развитию 1994 года содержался обращенный к правительствам призыв «удовлетворять потребности всех граждан, включая городских скваттеров, касающиеся личной безопасности, основной инфраструктуры и услуг, в вопросах ликвидации проблем медицинского и социального характера...». Сравнительно недавно в Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций внимание было обращено на все более усугубляющуюся проблему нищеты в городах и, в рамках цели 11, была поставлена довольно непростая задача – к 2020 году «обеспечить существенное улучшение жизни как минимум 100 миллионов обитателей трущоб»².

В ходе третьего Всемирного форума по вопросам городов ООН-Хабитат, а также благодаря его докладу *State of the World's Cities 2006/7* («Состояние городов мира, 2006/7 годы») удалось привлечь внимание всего мира к проблеме ухудшения социальных и экологических условий в городах³. Процесс глобализации также дал возможность обратить внимание на производительный потенциал городов и «людские издержки». Однако

◀ Интенсивность урбанизации может подрывать вековые обычаи и традиции. Автомобили объезжают коров, в то время как уличные торговцы конкурируют с современными магазинами в этом шумном районе Мумбаи, Индия

© Мартин Роемерс/«Панос пикчерс»



◀ *Пожилой мужчина рядом с домом: обычная сцена в Пекине, Китай. Белый знак на стене означает, что здание предназначено для сноса, с тем чтобы предоставить место для «городского развития»*
© Марк Хенли/«Панос пикчерс»

огромные масштабы и серьезные потенциальные последствия будущей урбанизации и сегодня остаются вне поля зрения общественности.

На сегодняшний день внимание обращается лишь на самые злободневные проблемы: как обустроить жизнь бедняков и улучшить условия жизни; как создать рабочие места; как уменьшить негативное воздействие городов на состояние окружающей среды; как повысить эффективность управления; и как управлять все более сложными системами городского хозяйства.

Эти проблемы, естественно, важны, однако они меркнут в сравнении с проблемами, которые породит неминуемое увеличение численности городского населения в будущем. До настоящего времени директивные органы, политики и организации гражданского общества реагировали на проблемы по мере их появления. Однако сейчас этого не достаточно. Для того чтобы урбанизация в развивающихся странах помогла решить социальные и экологические проблемы, а не привела к перерастанию их в катастрофу, необходимо применять подход, рассчитанный на перспективу.

Поэтому в настоящем докладе предпринята попытка выйти за рамки рассмотрения лишь нынешних проблем, какими бы реальными, жгучими и трудноразрешимыми они ни были. Его, скорее, следует рассматривать как призыв к действиям. Его цель - помочь осознать последствия грядущего удвоения численности городского населения в развивающихся странах и определить, что необходимо сделать, с тем чтобы подготовиться к столь

масштабному его приросту. Более пристальное внимание в нем уделяется демографическим процессам, обуславливающим рост городов в развивающихся регионах, и их последствиям для соответствующей политики. В частности, в нем рассматриваются последствия урбанизации с точки зрения сокращения масштабов нищеты и обеспечения устойчивого развития. В нем проводится анализ различных условий жизни и потребностей малоимущих женщин и мужчин, проживающих в городах, а также факторов, которые препятствуют реализации ими своих прав и потенциала как производительных субъектов нового урбанизированного мира.

Хотя основное внимание обращается на мега-города, условия жизни в менее крупных городских населенных пунктах обуславливают необходимость уделять им гораздо большее внимание. Вопреки распространенному мнению, основной прирост городского населения, скорее всего, будет приходиться на долю менее крупных городов, чьи возможности с точки зрения планирования и осуществления соответствующих мер могут быть чрезвычайно незначительными. Однако в результате всемирного процесса децентрализации правительственных функций на их плечи ложится все большая ответственность. По мере роста численности населения более мелких городов им становится все труднее и труднее выполнять свои функции в области управления и планирования. Необходимо будет изыскивать новые пути, которые позволили бы им осуществлять перспективное планирование с учетом прироста населения, рационально и устойчиво

использовать свои ресурсы и обеспечивать оказание основных услуг.

Один из основных выводов, содержащихся в докладе, состоит в том, что в будущем рост численности городского населения будет в значительной степени происходить за счет притока в города бедняков. Этот очевидный факт обычно упускают из виду, что оборачивается огромными издержками. В настоящее время такой рост в основном обусловлен естественными факторами (число рождений превышает число смертей), а не миграцией. Но что бы ни лежало в его основе, прирост городского населения предполагает, среди прочего, приток в города огромного числа малоимущих. Игнорирование этой элементарной реальности лишит нас возможности как планировать наши действия с учетом неизбежной и широкомасштабной урбанизации, так и использовать динамику урбанизации в целях борьбы с нищетой.

Как только политики и гражданское общество поймут и станут учитывать демографические и социальные аспекты роста численности городского населения, разработка определенных «базовых» подходов и инициатив не заставит себя ждать. Они могут оказать громадное влияние на судьбы бедняков и на жизнеспособность самих городов. Красной нитью через весь доклад проходит мысль о том, что городские и национальные органы власти, совместно с гражданским обществом и при поддержке международных организаций, могут *сейчас* принять меры, которые окажут глубочайшее воздействие на социальные, экономические и экологические условия, в которых живет большинство населения мира.

В этом контексте особняком стоят три политические инициативы. Во-первых, подготовка к предстоящей урбанизации предполагает, как минимум, уважение права бедняков жить в городе. Как указано в главе 3, многие политики, пытаясь остановить урбанизацию, по-прежнему стремятся воспрепятствовать миграции населения из сельской местности в города, для чего они применяют такие виды тактики, как выселение скваттеров и отказ в предоставлении им услуг. Эти попытки остановить миграцию тщетны, контрпродуктивны и, прежде всего, неправомерны, ибо представляют собой нарушение прав человека. Если политики считают, что темпы урбанизации слишком высоки, то у них имеются эффективные варианты действий, которые позволяют обеспечить и уважение прав человека. Успехи в области социального развития, связанные с такими аспектами, как содействие обеспечению равенства и равноправия между полами, всеобщее образование и удовлетворение потребностей в сфере репродуктивного здоровья, важны уже сами по себе. Однако они также дадут женщинам возможность избегать нежелательной беременности и, таким образом,

будут способствовать ослаблению влияния главного фактора, обуславливающего рост численности населения городов, каковым является его естественный прирост.

Во-вторых, городам необходима более долгосрочная и более широкая стратегия использования их территории в целях сокращения масштабов нищеты и содействия устойчивому развитию. Она предполагает эксплицитный учет потребностей бедняков в земле. Для малоимущих семей весьма важно иметь адекватный участок земли - с доступом к воде, системе канализации, энергообеспечению и транспорту, - на котором они могли бы построить свой дом и улучшать условия своей жизни; для того чтобы обеспечить это, нужен новый, инициативный подход. Городское планирование в целях удовлетворения этих потребностей, связанных с территорией и объектами инфраструктуры, и на основе учета многочисленных ролей и потребностей малоимущих женщин приведет к значительному повышению уровня благосостояния бедных семей. Этот подход к развитию, в центре которого находятся интересы людей, делает более целостной структуру общества и способствует такому экономическому росту, который приносит блага и беднякам.

То же самое можно сказать и о защите окружающей среды и управлении ресурсами экосистем в контексте будущей урбанизации, поскольку для этого также необходимо осуществлять целенаправленное управление земельными ресурсами городов с учетом будущих потребностей. «Следы городов» заметны далеко за их пределами. Города, с одной стороны, влияют на более широкие экологические соображения, а с другой стороны, сами испытывают на себе их влияние. Инициативные стратегии обеспечения устойчивого развития будут важны еще и потому, что в настоящее время происходит изменение климата, а значительная часть городского населения проживает в районах, находящихся на уровне моря или ниже этого уровня.

В-третьих, занимающиеся проблемами народонаселения учреждения и специалисты могут и должны играть ключевую роль в оказании общинным организациям, социальным движениям, правительствам и международному сообществу поддержки в деле совершенствования характера и форм будущей урбанизации, что позволит сделать ее более эффективным фактором сокращения масштабов нищеты и обеспечения устойчивости экологических систем. Согласованность действий членов международного сообщества имеет решающее значение на этом чрезвычайно важном этапе, когда необходимо четко наметить действенные стратегии и обеспечить наличие информации и проведение анализа, которые будут содействовать реализации стратегий, призванных сделать наше «городское будущее» более светлым.



Адегоке Тэйлор, худощавый, серьезный 32-х летний торговец, переезжающий с места на место и обеспокоено взирающий на мир, делит с тремя другими молодыми людьми комнатку размером 8 на 10 футов на одной из узеньких улочек в Исале Эко, населенном пункте, находящемся в нескольких сотнях метров от моста №3. В 1999 году Тэйлор приехал в Лагос из городка Иле-Олуджи, населенного представителями народа йоруба и расположенного в 130 милях северо-восточнее столицы. Он окончил политехническую школу, получив диплом специалиста по горнорудному делу, и у него была мечта стать профессионалом и сделать карьеру. Приехав в большой город, он направился в клуб, где играли джуджу – поп музыку, пронизанную ритмами йорубы, - и просидел там до 2 часов ночи. «Уже одно это говорит мне о том, что я сейчас живу новой жизнью», - сказал он на английском, который является в Лагосе языком межэтнического общения. «Постоянно и повсюду видишь множество людей. Для меня это стало стимулом. В деревне ты абсолютно не свободен, и то, что ты собираешься делать сегодня, ты будешь делать и завтра». Тэйлор вскоре понял, что ему не удастся занять ни одну из немногих вакантных должностей на горнорудных предприятиях, которые предлагались в газетах Лагоса. «Если у тебя нет связей, получить работу нелегко, поскольку желающих гораздо больше, чем рабочих мест», - говорит он. «Если у тебя нет влиятельного покровителя, который может сказать «Это мой парень, дайте ему работу», тебе придется туго. В нашей стране, если ты не принадлежишь к элите (он произносит слово «элита» неправильно), тебе придется очень и очень несладко».

Тэйлор был вынужден сменить целый ряд разных занятий: он занимался обменом денег, торговал на улицах канцтоварами и косичками, работал грузчиком на складе, получая за свой труд 400 найр в день, что составляет около 3 долл. США. Иногда он работал на западно-африканских торговцев, приезжающих на прилегающие к территории порта рынки и нуждающихся в услугах посредников, которые могли бы помочь им подыскать нужный товар. Сначала он жил у сестры друга своего детства в Мушине, затем нашел там недорогое жилье – комнату, в которой он жил не один и за которую платил семь долл. США в месяц. Однако потом этот дом сгорел в период межэтнических столкновений. Тэйлор потерял все. Он решил переехать на Лагос-Айленд, где он платит за жилье больше – 20 долл. США в месяц.

Тэйлор пытался покинуть Африку, однако в американском и британском посольствах ему отказали в визе. Временами он с тоской вспоминал свой тихий родной городок, но никогда ему не приходила в голову даже мысль о том, чтобы вернуться в Иле-Олуджи, где к вечеру жизнь замедлялась, где монотонно тянулись дни и где он был бы обречен всю жизнь заниматься ручным трудом. Его будущее было в Лагосе...

«Выход только один – добиться успеха», - сказал Тэйлор¹.

◀ Молодая женщина улыбается в своей хижине, построенной прямо в тени самой роскошной гостиницы в Дакке, Бангладеш

© Шехзад Нурани/«Стилл пикчерс»

Этот айсберг становится все больше

«Рост городов станет самым важным фактором, влияющим на развитие, в XXI веке». Этими словами начинался доклад ЮНФРА о народонаселении мира в 1996 году². И справедливость этих слов становится все более очевидной с каждым днем.

До сих пор основная масса людей во всем мире проживала и трудилась в сельских районах. Однако «сельское прошлое» мира вот-вот канет в Лету. К 2008 году, впервые в истории человечества, более половины всего населения планеты – 3,3 млрд. человек – будут проживать в больших и малых городах. Число и доля городских жителей будут продолжать расти быстрыми темпами. К 2030 году в городах будут проживать 4,9 млрд. человек. В то же время ожидается, что число сельских жителей во всем мире в период 2005-2030 годов сократится примерно на 28 млн. человек. Если говорить о ситуации в глобальном масштабе, то в будущем весь прирост населения будет происходить за счет больших и малых городов³.

Наибольшая доля этого прироста будет приходиться на развивающиеся страны. Ожидается, что в период 2000-2030 годов численность городских жителей в странах Африки и Азии удвоится. Она будет увеличиваться и в странах Латинской Америки и Карибского бассейна, но более медленными темпами. В то же время предполагается, что в развитых странах численность городского населения вырастет незначительно: с 870 млн. до 1,01 млрд. человек.

Этот громадный прирост городского населения в развивающихся странах имеет глобальные последствия. Крупные города уже являются теми точками, где наиболее наглядно проявляются почти все серьезные преобразования экономического, социального, демографического и экологического характера. То, что в течение следующих 30 лет будет происходить в больших городах менее развитых стран, будет определять характер глобальных преобразований в таких областях, как экономический рост, смягчение остроты проблемы нищеты, стабилизация численности населения, экологическая устойчивость и, в конечном счете, осуществление прав человека.

Однако при этом на удивление мало делается для того, чтобы обеспечить получение в будущем максимальных выгод от таких преобразований или сведение к минимуму их неблагоприятных последствий. Международная конференция по

1 НЕКОТОРЫЕ ОПРЕДЕЛЕНИЯ

- a) *Городской*. Населенные пункты или районы, которые национальные статистические органы определяют как «городские».
- b) *Урбанизация*. Процесс постепенного перехода общества от сельского уклада жизни, к укладу жизни, характерному для городов. Статистически урбанизация отражает увеличение доли населения, которое проживает в населенных пунктах, определяемых как городские, главным образом за счет чистой миграции из сельской местности в города. Понятие «уровень урбанизации» означает процентную долю жителей малых и больших городов от общей численности населения, в то время как понятие «темпы урбанизации» означает темпы роста численности населения городов.
- c) *Рост городов*. Увеличение числа жителей малых и больших городов – в относительном или абсолютном выражении.
- d) *Естественный прирост населения*. Разница между числом рождений и числом смертей в той или иной группе населения.
- e) *Переход общества к городскому укладу жизни*. Переход общества от преимущественно сельского уклада к преимущественно городскому

народонаселению и развитию (МКНР) вынесла четкую рекомендацию: «Правительствам следует укреплять свои возможности реагировать на трудности, возникающие в результате быстрой урбанизации, путем необходимого пересмотра и переориентации учреждений и механизмов городского управления и путем привлечения всех групп населения к широкому участию в процессе планирования и принятия решений, касающимся развития на местах».⁴

В настоящем докладе содержится настоятельный призыв провести перспективный анализ и принять превентивные меры в этих целях. Поскольку ожидаемый прирост городского населения будет слишком большим, а изменения произойдут слишком быстро, органы управления и плановые органы не смогут оперативно принять необходимых мер без предварительной подготовки.

Одна из отличительных особенностей прироста городского населения в XXI веке заключается в том, что это население будет в значительной степени состоять из малоимущих⁵. Интересы малоимущих часто игнорируются в процессе планирования развития городских районов; мигрантов либо отвергают, либо просто игнорируют в тщетных попытках не допустить расширения масштабов миграции.

Реалистичное планирование в связи с будущей урбанизацией должно осуществляться на основе эксплицитного учета потребностей бедняков. Особые потребности и возможности малоимущих женщин и девочек часто не учитываются, поскольку предполагается, что они те же, что и у малоимущих мужчин и мальчиков. В то же время по мере изменения структуры населения все большее внимание необходимо будет уделять молодежи и нуждам престарелых.

В настоящей главе речь идет о некоторых основных тенденциях в контексте урбанизации, а также о некоторых проблемах и возможностях, которые должны стать отправной точкой для обсуждения нового подхода.

Во вставке 1 предлагается ряд определений. Выработка универсальных определений понятий «городской» и «сельский» всегда представляла собой проблему*. По мере дельнейшей глобализации разделение населенных пунктов на «сельские» и «городские» также может рассматриваться как все более искусственное. Более совершенные транспортные и коммуникационные системы еще больше «сближают» города, деревни и сельскохозяйственные районы. Сельские населенные пункты становятся все более похожими на города, а

«неформальность» обуславливает трансформацию жилых массивов, систем услуг и рабочей силы в городах, и даже производства и потребления. Однако в силу того, что образ мышления, деятельность в области планирования и данные и информация по-прежнему основаны на этой дихотомии, необходимость проводить различие между понятиями «городской» и «сельский» все еще сохраняется, хотя грань между ними стирается.

У стран имеются свои собственные определения, и сами темпы урбанизации постоянно изменяют границы городов. Тем не менее, неадекватность этих данных не играет столь важной роли, когда анализируются широкомасштабные тенденции и перспективы урбанизации на глобальном и региональном уровнях, как это делается в настоящем докладе.

Вторая волна урбанизации: различие в масштабах

Сравнение будущих тенденций и тенденций прошлых лет помогает понять нынешние тенденции урбанизации. Масштабы нынешних изменений беспрецедентны, хотя темпы урбанизации в большинстве регионов замедлились. Социально-экономические и демографические факторы, лежащие в основе

2 ВТОРАЯ ВОЛНА¹

Резкое увеличение численности городского населения в более бедных странах является частью «второй волны» преобразований, обусловленных демографическими, экономическими факторами и переходом общества к городскому укладу, - волны значительно более масштабной и стремительной, чем первая. Первая волна современных преобразований зародилась в Европе и Северной Америке в начале 18 века. За два столетия (1750-1950 годы) эти два региона пережили первые демографические преобразования, первую индустриализацию и первую волну урбанизации. В результате появились новые городские индустриальные общества, которые сегодня занимают в мире доминирующее положение. Процесс развивался постепенно и затронул несколько сотен миллионов человек.

За последние полвека такого же рода преобразования начались и в менее развитых регионах. Показатели смертности быстро и резко сократились в большинстве регионов, и за одно-два десятилетия был достигнут прогресс, которого развитым странам удалось добиться

в течение одного или двух столетий, а демографические последствия сокращения показателей смертности оказались значительно более внушительными. Вслед за тем начала сокращаться рождаемость: весьма быстрыми темпами - в Восточной и Юго-Восточной Азии и Латинской Америке и несколько медленнее - в Африке.

На обеих волнах преобразований изменения экономического характера сопровождался ростом численности населения, что обусловило постепенный переход к городскому укладу жизни. Однако, следует вновь повторить, что темпы и масштабы урбанизации сегодня намного превышают соответствующие показатели, отмечавшиеся в прошлом. Для городов в более бедных странах это сопряжено с целым рядом новых проблем. Им потребуется создать новую городскую инфраструктуру - жилые дома, системы энерго- и водоснабжения, санитарии, дороги, коммерческие и производственные предприятия - в более сжатые сроки, чем в любом из крупных городов в период первой волны урбанизации.

Вторую волну отличают еще два аспекта. В прошлом положение в европейских городах облегчала миграция людей за океан. Многие из мигрантов того времени, особенно переехавшие на американский континент, обосновались на новых сельскохозяйственных землях, обеспечивавших продуктами питания новые большие города. Меры, нацеленные на ограничение международной миграции, сегодня делают ее одним из второстепенных факторов урбанизации в общемировом масштабе.

И наконец, вторая волна приобретает еще более стремительный и масштабный характер за счет совершенствования технологий в области медицины и общественного здравоохранения, благодаря которым происходит быстрое снижение показателей смертности, а люди получают возможность регулировать свою фертильность. Развитие и адаптация форм политической, социальной и экономической организации в интересах удовлетворения потребностей, существующих в новом урбанизированном мире, представляя собой значительно более сложную задачу.

урбанизации в развитых и развивающихся странах, также различны, о чем говорится во вставке 2.

Первая волна урбанизации в Северной Америке и Европе охватывала два столетия, с 1750 по 1950 год, и привела к увеличению доли городских жителей с 10 до 52 процентов, а числа таких жителей – с 15 млн. до 423 млн. человек. В рамках второй волны урбанизации, в менее развитых регионах, число жителей городов возрастет с 309 млн. человек в 1950 году до почти 3,9 млрд. человек в 2030 году. За эти 80 лет в данных странах процентный показатель числа горожан увеличится с 18 до почти 56 процентов.

В начале XX столетия в нынешних развитых регионах число городских жителей более чем в два раза превышало аналогичное число в менее развитых регионах (150 млн. против 70 млн.). Несмотря на гораздо более низкие уровни урбанизации, в развивающихся странах сейчас имеется в 2,6 раза больше городских жителей, чем в развитых регионах (2,3 млрд. против 0,9 млрд.). В течение нескольких следующих десятилетий эта разница будет быстро становиться все более значительной.

Если говорить о положении дел на глобальном уровне, то в XX веке число городских жителей выросло с 220 млн. в 1900 году до 2,84 млрд. в 2000 году⁹. В текущем столетии этот абсолютный прирост произойдет в течение примерно четырех десятилетий. На долю развивающихся регионов в целом будет приходиться 93 процента

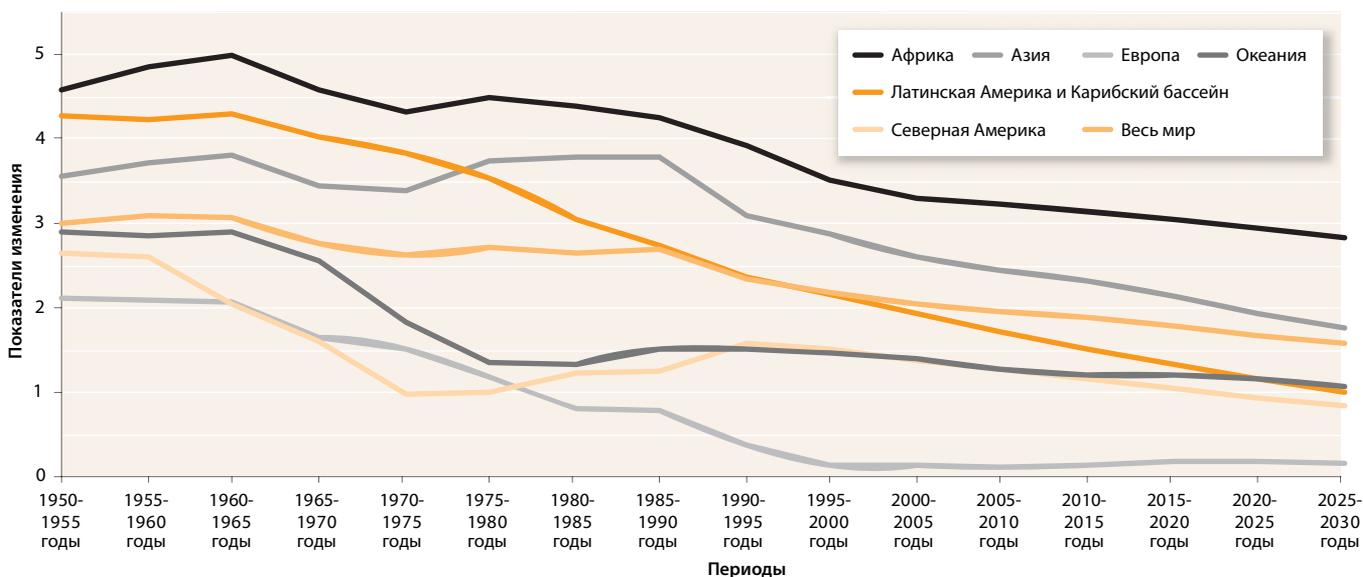
этого прироста, а доля стран Азии и Африки составит в нем 80 процентов.

В период 2000-2030 годов численность городского населения в Азии увеличится с 1,36 млрд. человек до 2,64 млрд. человек; в Африке – с 294 млн. человек до 724 млн. человек; и в Латинской Америке и Карибском бассейне с 394 млн. человек до 609 млн. человек. К 2030 году в Африке и Азии будет проживать почти 7 из каждых 10 городских жителей планеты.

Влияние глобализации на показатели урбанизации обуславливает чрезвычайно важное различие между нынешними тенденциями и тенденциями прошлого⁹. Города пожинаяют большинство благ, приносимых глобализацией, постепенной интеграции экономик стран мира. Люди направляются туда, где есть рабочие места, которые, в свою очередь, появляются там, где осуществляются капиталовложения и экономическая деятельность. И то, и другое все чаще концентрируется в динамично развивающихся городах, больших и малых, или вокруг них.

Однако лишь очень немногие города в развивающихся странах создают достаточное количество рабочих мест, позволяющее удовлетворить потребности их жителей, число которых все увеличивается. Более того, не все сегменты населения в равной степени пользуются благами урбанизации; они не доходят до тех, кто традиционно находится в социальной и экономической изоляции, – например, женщин и представителей

Диаграмма 1. Среднегодовые показатели изменения численности городского населения с разбивкой по регионам, 1950-2030 годы



Источник: United Nations. 2006. World Urbanization Prospects: The 2005 Revision, Table A.6. New York: Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations.

этнических меньшинств. Как указано в главе 2, чрезвычайно значительное увеличение числа жителей городов наряду с хронической недоразвитостью и нехваткой рабочих мест в городах порождают такие условия, перед которыми могут померкнуть нищета и убожество эпохи промышленной революции, изображенные в произведениях Диккенса. Тем не менее, как и Адегоке Тэйлор, о котором говорилось в начале этой главы, люди, мигрирующие из сельских районов в города, обычно предпочитают эту новую жизнь той, которой они жили раньше.

Будущее урбанизации: показатели, темпы и масштабы прироста населения*

На протяжении последних 30 лет два аспекта находятся в центре внимания общественности и средств массовой информации: темпы урбанизации в менее развитых регионах и рост мега-городов (с населением 10 млн. человек или более). Если сегодня внимание будет сосредоточено только на этих двух аспектах, это может породить неправильное представление о происходящем.

Во-первых, реально нас должны заботить уже не темпы урбанизации, а абсолютный показатель прироста городского населения, особенно в Азии и Африке. Фактически, общий такой показатель в большинстве регионов мира неуклонно уменьшался (диаграмма 1).

Во-вторых, мега-города по-прежнему доминируют, но они не стали столь большими, как когда-то предполагалось. Сегодня на мега-города приходится 4 процента населения мира и 9 процентов всего городского населения. Это – заметный «кусочек» городского населения мира, но он, вероятно, не будет быстро увеличиваться в обозримом будущем, что отражено на диаграмме 2.р Фактически, для многих крупных городов мира – Буэнос-Айреса, Калькутты, Мехико, Сан-Паулу и Сеула – характерна тенденция не притока, а оттока населения, и лишь немногие из них достигли того размера, которого, как предсказывали прорицатели, они должны были достигнуть в 70-е годы°.

3 ПЛАНИРОВАНИЕ МЕР В ИНТЕРЕСАХ ГОРОДСКОЙ БЕДНОТЫ В ГОРОДЕ, ПЕРЕЖИВАЮЩЕМ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ БУМ¹

Судить о многочисленных сложных проблемах, с которыми сталкиваются быстро растущие небольшие города, можно на примере Габороне, столицы Ботсваны. С 1971 года число жителей города резко возросло: с 17 700 до более чем 186 000 человек, - и к 2020 году, предположительно, достигнет 500 000 человек. При этом Габороне постепенно превращается из маленького пыльного административного городка в крупный финансовый, промышленный, административный и образовательный центр.

По сравнению со многими другими небольшими городами Габороне повезло, поскольку справиться с болезнями роста ему помогают поступления от деятельности алмазодобывающей отрасли. И тем не менее, ему приходится решать сложные проблемы, обусловленные такими факторами, как застройка на основе постепенного освоения городских окраин; высокий уровень безработицы; показатель нищеты, составляющий 47 процентов; разрастание неорганизованного сектора; широкое распространение ВИЧ/СПИДа; сегрегация по месту жительства, а также неадекватность инфраструктуры и систем водоснабжения и санитарии.

За непродолжительную историю города было подготовлено несколько генеральных планов его

развития, каждый из которых быстро устаревал. Для того, чтобы регулировать расселение быстро растущего числа жителей, городские власти предоставляли земельные участки – сначала бесплатно, потом – по номинальной стоимости. Сегодня полностью освоенные земельные участки принадлежат государству, которое взимает арендную плату за пользование ими, но построенные на них дома принадлежат владельцу права собственности на участок земли – на период 99 лет. В целях недопущения спекуляции земельными участками их владельцам не разрешается продавать дома в течение десяти лет.

Реализация такого подхода позволила обеспечить жильем людей с низким и средним уровнем дохода, но не самых бедных, которые, в конце концов, находят пристанище в неформальных поселениях, где планового обеспечения жильем не существует, куда сложно добираться и где отсутствуют водоснабжение и канализация. Открытые каналы для обеспечения стока воды во время бурь и гроз часто забиты грязью, песком и мусором, вследствие чего периодически происходят затопления и распространяются заболевания.

По сравнению с необходимостью в перспективе, к 2020 году, обеспечить жильем

полмиллиона человек нынешние проблемы кажутся всего лишь верхушкой огромного айсберга. Отцы города рассуждают о том, чтобы создать город, который будет развиваться на устойчивой основе, однако воплощению этой мечты в жизнь угрожают масштабы неотвратимо надвигающегося роста, равно как и отсутствие надлежащим образом подготовленных специалистов по вопросам планирования, самой необходимой информации и реалистичной, рассчитанной на долгосрочную перспективу стратегии.

Для того, чтобы реализовать на практике идею превращения Габороне в значительно более крупный город, развивающийся на устойчивой основе, политикам необходимо опираться на опыт, накопленный как самим Габороне, так и другими городами. Для этого необходимо активное вовлечение в соответствующую деятельность городской бедноты - социальной группы, наиболее затронутой процессом преобразований, - и твердое намерение политиков и директивных органов на национальном и местном уровнях принять стратегические решения **сегодня**, с тем чтобы подготовиться к неизбежному росту города и числа его жителей.

Некоторые крупные города все еще растут быстрыми темпами, однако это не обязательно означает, что данная тенденция негативна. В условиях глобализированной экономики, в таких регионах, как Восточная Азия, быстрый рост городов может рассматриваться, скорее, как признак успеха, а не как причина для беспокойства¹¹. Конечно же, некоторые мега-города, с которыми ассоциируется нищета, за последние 30 лет росли очень быстро, но такие случаи все чаще рассматриваются как исключения.

На протяжении последних 30 лет лишь в шести из 20 нынешних мега-городов ежегодные темпы роста неизменно превышали 3-х процентный показатель. В остальных отмечался, главным образом, умеренный или незначительный рост. Ожидается, что в течение следующих 10 лет лишь в Дакке и Лагосе годовые темпы роста будут превышать 3 процента. В шести таких городах они составят менее 1 процента¹².

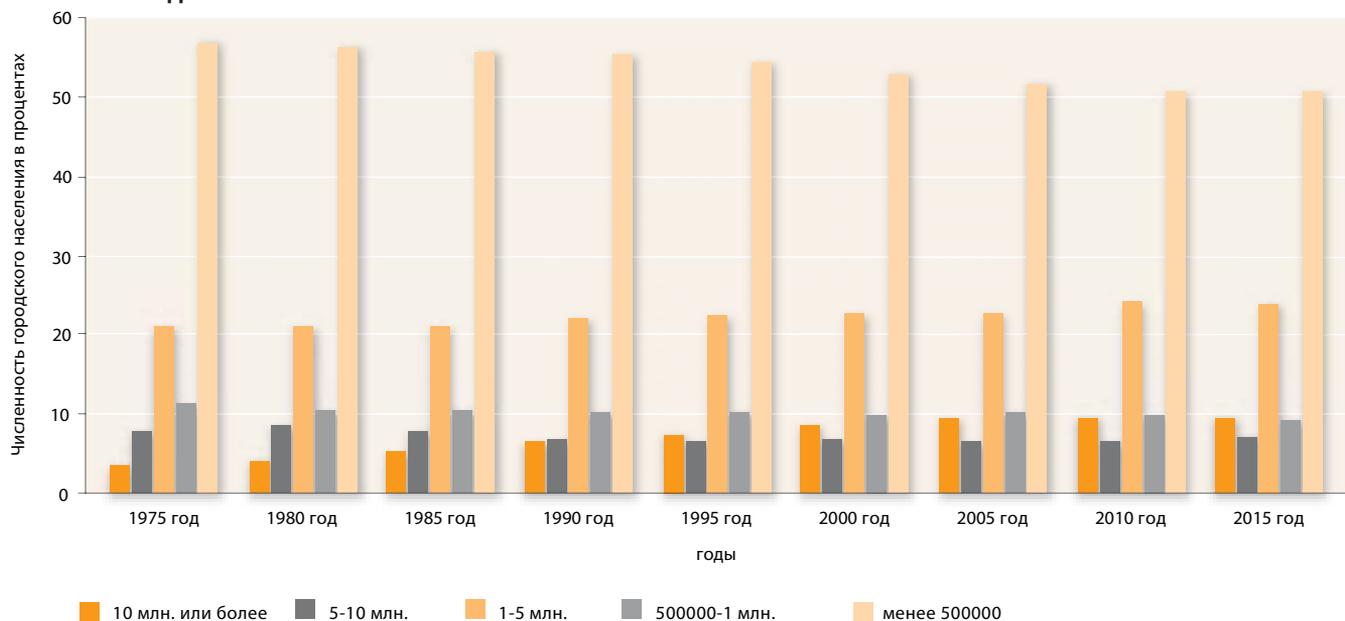
Менее крупные города: место проживания половины городского населения всего мира

Хотя менее крупные города не столь часто фигурируют в сводках новостей¹³, 52 процента городского

населения всего мира по-прежнему проживает в населенных пунктах, где насчитывается менее 500000 человек. Как показано на диаграмме 2, на протяжении последних десятилетий в менее крупных городах неизменно проживало более половины от общего числа горожан всего мира. Более того, предполагается, что в период 2005-2015 годов на их долю будет приходиться почти половина прироста городского населения. Из этой диаграммы также видно, что со временем «кусок» более крупных городов в «городском пироге» будет медленно увеличиваться, однако в обозримом будущем доминирующую роль в этом плане будут играть менее крупные города.

Тот факт, что на долю менее крупных городов будет по-прежнему приходиться довольно значительная часть прироста городского населения, вызывает как положительную реакцию, так и обеспокоенность. Оба этих аспекта находят свое отражение во вставке 3, где говорится о Габороне. Положительный момент заключается в том, что принимать необходимые меры, в принципе, легче в менее крупных городах. Например, они обычно проявляют большую гибкость, когда речь идет о расширении их территории, привлечении инвесторов и принятии соответствующих решений.

Диаграмма 2. Городское население во всем мире с разбивкой по размерам населенных пунктов, 1975-2015 годы



Источник: United Nations. 2006. *World Urbanization Prospects: The 2005 Revision*, Table A.17. New York: Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations.

Обеспокоенность же вызывает то, что в менее крупных городах обычно имеется больше нерешенных проблем и меньше людских, финансовых и технических ресурсов. В менее крупных городах, особенно в тех, где проживает менее 100000 человек, заметно острее стоят проблемы жилья, транспорта, обеспечения жителей водопроводной водой и удаления отходов, а также проблемы с оказанием других услуг. Во многих случаях городские бедняки живут не лучше бедняков в сельских районах. В особенно трудном положении находятся женщины, на которых лежит непропорционально тяжелое бремя удовлетворения потребностей семей, связанных со снабжением водой, соблюдением необходимых норм санитарии, обеспечением топливом и удалением отходов¹⁴.

Менее крупным городам может принести пользу общемировая тенденция к политической и административной децентрализации, в рамках которой национальные правительства передают местным органам управления часть своих властных полномочий и функций по сбору поступлений. Теоретически это открывает для каждого местного органа власти возможности в плане использования своих уникальных преимуществ в целях привлечения инвестиций и активизации экономичес-

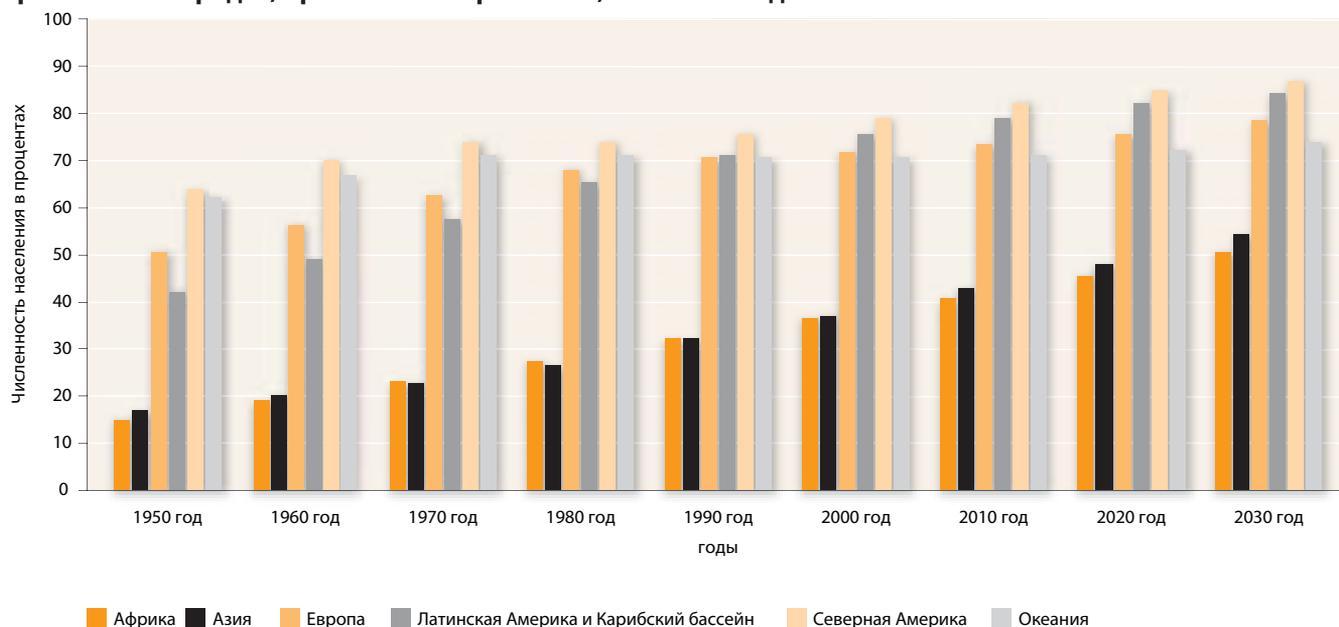
кой деятельности¹⁵. Глобализация, которая все чаще «определяет», где будет иметь место экономический рост, может содействовать этому процессу, поскольку менее настоятельной становится необходимость концентрации определенных видов экономической деятельности¹⁶.

Многие менее крупные города пока что не могут воспользоваться выгодами такой децентрализации; однако по мере совершенствования управления, получения более адекватной информации и повышения эффективности использования ресурсов местные органы управления, используя внутренне присущую им гибкость, благодаря децентрализации могут создавать потенциал, необходимый им для решения проблем, порождаемых ростом городов. Местные органы управления также обладают более широкими возможностями в плане обеспечения активного участия женщин в процессе принятия решений. Это могло бы улучшить подотчетность и оказание основных услуг¹⁷.

Разные темпы, разные стратегии

Периоды и динамика урбанизации весьма различны в разных менее развитых регионах (см. диаграмму 3). Общие тенденции затушевывают серьезные различия

Диаграмма 3. Процентные показатели численности населения, которое по состоянию на середину года, проживало в городах, с разбивкой по регионам, 1950-2030 годы



Источник: United Nations. 2006. *World Urbanization Prospects: The 2005 Revision*, Table A.2. New York: Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations.

между разными странами и городами. В настоящем докладе речь идет лишь о нескольких заметных характеристиках.

Результаты тематических исследований в различных регионах и странах свидетельствуют о том, что политики обычно весьма неохотно принимают меры в связи с ростом городов, и многие из них пытаются не допустить его путем сокращения масштабов миграции из сельской местности в города.

В странах Латинской Америки и Карибского бассейна переход произошел раньше и быстрее, чем в других, менее развитых регионах¹⁸. В 2005 году городскими жителями считалось 77 процентов населения региона, а процентная доля населения, проживавшего в городах численностью более 20 000 человек, по сравнению со странами Европы была выше. Страны Латинской Америки пошли по пути урбанизации несмотря на многочисленные политические меры, принимавшиеся непосредственно в целях противодействия росту городов. В целом, процесс урбанизации позитивно сказался на процессе развития. Если бы с учетом перспективы неизбежного роста городов принимались упреждающие меры, это позволило бы свести к минимуму многие из обусловленных этим процессом негативных последствий, к числу которых относятся, в частности, образование трущоб и непредоставление малоимущим услуг.

Показатели уровня урбанизации в арабских государствах Западной Азии колеблются в пределах от очень высоких до низких, но большинство этих государств находятся в этом отношении на промежуточном этапе¹⁹. Города играют доминирующую роль в экономике большинства этих стран, и в некоторых из них миграция из сельской местности в города по-прежнему происходит весьма активно. В сочетании с естественным приростом населения (то есть, когда число рождений превышает число смертей) это обуславливает весьма высокие показатели роста численности городского населения. Государство, как правило, проводит активную антимиграционную политику, в силу чего ограничивается объем жилья, выделяемого проживающим в городах беднякам, которые часто становятся жителями неформальных поселений²⁰. Если планирование мер в связи с ростом городов не осуществляется заблаговременно, то, как и в других регионах, это приводит к увеличению плотности населения и образованию трущоб в таких поселениях.

Страны Азии и Африки, имеющие большую численность населения и огромные перспективы в плане роста городов, в этом отношении, несомненно, стоят на первом месте. В 2005 году показатель уровня урбанизации

в Азии составил 40 процентов, а в Африке – 38 процентов. Несмотря на то, что во многих странах существует политическая оппозиция урбанизации, предполагается, что темпы роста городов в течение ближайших 25 лет останутся относительно высокими, а численность населения городов существенно увеличится как на обоих континентах, так и в общемировом масштабе.

Хотя страны Африки, расположенные к югу от Сахары, представляют собой регион, характеризующийся наименьшими показателями урбанизации в мире, численность городского населения в этом регионе уже сравнялась с числом жителей городов в странах Северной Америки²¹. Темпы роста городов в последнее время замедлились, что является следствием более низких темпов экономического роста и естественного прироста населения, а также обратной миграции части населения в сельскую местность. Тем не менее, по прогнозам, темпы роста городов в данном регионе в течение ближайших десятилетий будут оставаться самыми высокими в мире, при этом важную роль будут играть обуславливающие этот процесс темпы естественного прироста населения.

Некоторые аспекты процессов миграции и урбанизации в странах Африки, расположенных к югу от Сахары, уникальны: к их числу можно отнести, например, преобладание небольших городов, низкую плотность населения, высокие показатели круговой, или повторной, миграции, связь этих процессов с проблемой ВИЧ/СПИДа. В отдельных частях региона урбанизация в первую очередь обусловлена перемещением людей, вынужденных покидать обжитые места из-за засухи, голода, этнических конфликтов, гражданских волнений и войн. В последние годы многие большие города утратили свои традиционные преимущества по сравнению с сельскими населенными пунктами в сфере здравоохранения и в социальном плане. Обнищание городского населения стало одной из наиболее явных проблем, стоящих перед регионом.

Однако, несмотря на вышесказанное, высокий уровень миграции в города позитивно сказался как на развитии экономики, так и на самих мигрантах²². Многие из них сравнительно бедны, особенно на момент переезда; и тем не менее, мигранты, как правило, предпочитают жизнь в городе тому сельскому быту, от которого они отказались и уехали.

Политики же и директивные органы в регионе, судя по всему, наоборот, все решительнее неприемлют тенденцию к росту городов. Бедняки, живущие в сельской местности, более рассредоточены территориально, их проблемы не столь на виду, и они в меньшей степени

способны спровоцировать взрывоопасную ситуацию. Они не располагают потенциалом, необходимым для массовой мобилизации населения и выдвижения неотложных политических требований, которым обладает городская беднота. Тем не менее, процесс урбанизации и миграция населения в города в странах Африки, вероятно, идет все-таки на пользу как самим мигрантам, так и национальной экономике. Если, несмотря на условия жизни бедных слоев населения в городах, принять во внимание имеющиеся в распоряжении мигрантов ресурсы, возможности, а также ограничения, с которыми они сталкиваются, то их решения представляются весьма обоснованными.

В обширный и неоднородный по своему составу Азиатско-тихоокеанский регион наряду с некоторыми из крупнейших и богатейших стран входит и ряд самых малых и беднейших государств. На его долю приходится три пятых населения земного шара, половина городского населения планеты, и в нем расположены 11 из 20 крупнейших городов мира. Численность городского населения в странах Азиатско-тихоокеанского региона увеличилась с 1950 года в пять раз, при этом, однако, высокие показатели урбанизации характерны лишь для нескольких из них.

На долю Индии и Китая вместе взятых приходится 37 процентов населения Земли; поэтому их подходы к решению проблем, связанных с ростом городов, имеют особое значение для будущего человечества.

В Индии в городах по-прежнему проживает менее 30 процентов населения страны²³. Ожидается, что к 2030 году этот показатель увеличится до 40,7 процента. Этот относительно низкий показатель отчасти объясняется тем, что в Индии понятие «городской» определено очень жестко (оно, например, не включает в себя пригородные зоны). Но даже с учетом столь жесткого определения, по прогнозам, в 2030 году число городских жителей в стране составит порядка 590 млн. человек.

Политики Индии надеются еще более сдержать рост городов, обеспечив осуществление Национального плана создания рабочих мест в сельских районах, который был принят в 2005 году. Согласно этому плану, правительство обязуется предоставить юридические гарантии того, что в течение каждого финансового года каждому сельскому домашнему хозяйству, в котором кто-нибудь из взрослых пожелает

заняться неквалифицированным ручным трудом, будет предоставлена возможность отработать 100 календарных дней²⁴. Последствия реализации этого плана с точки зрения миграции населения из сельской местности в города еще предстоит проанализировать и оценить.

Важнейшим фактором роста городов в Индии является естественный прирост населения. Улучшения перспектив в плане трудоустройства в организованном секторе не наблюдается, и большая часть рабочей силы в городах занята в неформальном секторе; это, однако, не останавливает мигрантов, приезжающих в поисках тех «неосвязаемых» преимуществ, возможностей и удобств, которые присущи большим городам. Уровень нищеты в небольших городах всегда был выше, чем в городах с населением более одного милли- она жителей и в городах среднего размера; к тому же, в период 1987-1988 годов и 1993-1994 годов в городах с

населением более одного милли- она число малоимущих сократилось во много раз больше, чем в средних и малых городах.

Как и во всех других странах, рост численности городского населения в абсолютном выражении поставил под сомнение возможности городских властей в плане удовлетворения возросшего спро-

са на жилье и услуги. Тем не менее, добровольные ассоциации и организации городской бедноты добились огромных успехов в решении этих вопросов, особенно с учетом значительных масштабов такого рода проблем.

Тенденции, связанные с ростом городов в Индии, сильно отличаются от соответствующих тенденций в Китае²⁵, где численность городского населения жестко контролировалась в период 1949-1978 годов, а жизнь в городах была привилегией меньшинства. Однако, в рамках экономической политики, которая проводилась впоследствии, стала поощряться миграция населения в прибрежные районы, где быстрыми темпами происходил рост городов в особых экономических зонах. В конечном итоге, ограничения на миграцию были ослаблены, а официальные власти стали в меньшей степени противиться росту городов, поскольку именно города превратились в двужущую силу быстрого экономического роста Китая.

Сегодня Китай является одним из главных центров производства в мире, и почти все его предприятия расположены в больших городах или около них. По данным правительства, в стране насчитывается более

Многие из них сравнительно бедны, особенно на момент переезда; и тем не менее, мигранты, как правило, предпочитают жизнь в городе тому сельскому быту, от которого они отказались и уехали.

660 городов. Хотя экономические различия между городом и деревней, возможно, даже усугубились, жизнь в городе уже не дает автоматических преимуществ. По прогнозам, менее чем через 10 лет большая часть населения Китая, около 870 млн. человек, будет проживать в городах. К тому моменту в Китае будет 83 города с населением более 750 тыс. человек, причем численность населения шести городов превысит 5 млн. жителей. Тот факт, что многие из этих городов расположены в прибрежных районах, дает основание для беспокойства в силу возможных в будущем последствий глобального потепления для низинных прибрежных районов (глава 5).

В настоящее время процесс урбанизации в Китае протекает наиболее активно. Если принять во внимание низкий уровень рождаемости в городах, ставший следствием государственной политики в вопросах планирования размера семьи, а также повышения стоимости образования и изменения системы жизненных ценностей горожан, то миграция населения из сельской местности в города в значительно большей степени способствовала росту городов в Китае, чем в большинстве других развивающихся стран. По официальным оценкам, ежегодно из сел в города мигрирует порядка 18 млн. человек, преимущественно мужчины. Масштабы и темпы преобразований беспрецедентны; они сопровождаются целым рядом экологических и социальных проблем, но, тем не менее, они неизбежны.

В основу политики - факты, а не предубеждения

Политики весьма обеспокоены темпами и масштабами роста численности населения городов, и это понятно. Многие предпочли бы, чтобы рост городов происходил медленнее или не происходил вообще; более медленные темпы роста теоретически позволили бы им проявлять большую гибкость при решении проблем городского хозяйства. Как правило, они пытаются замедлить рост, ограничивая приток мигрантов, однако, как утверждается в главе 3, сделать это удастся редко.

Более того, попытки такого рода свидетельствуют о непонимании того, что рост городов обусловлен причинами демографического характера. Многие полагают, что доминирующим фактором в этом отношении является миграция; на самом же деле, главной причиной роста городов в настоящее время является естественный прирост населения. Этому способствует также реклассификация – перевод отдельных районов и жителей, ранее относившихся к категории «сельских», в категорию «городских».

В развивающихся странах рост городов в рамках «второй волны» (вставка 2 выше) обусловлен более высокими темпами естественного прироста населения, чем те, которые наблюдались в странах Европы и Северной Америки на самом активном этапе урбанизации.

Согласно результатам комплексных исследований, проводившихся в последнее время с целью отделить естественный прирост населения от других компонентов процесса роста городов, естественный прирост населения обуславливает рост городов в медианной стране примерно на 60 процентов²⁶. Остальное – порядка 40 процентов – это результат миграции в сочетании с реклассификацией.

По мере того, как с течением времени страны продвигаются все дальше вперед по пути урбанизации, рост городов неизбежно все в большей степени обуславливается естественным приростом населения. Это означает, что чем выше уровень урбанизации в стране, тем меньше доля людей, которые могут мигрировать из сельской местности в города, и тем больше доля городских жителей, обеспечивающих естественный прирост населения.

Разумеется, опыт разных стран весьма различен. Так, по результатам проведенной недавно оценки составляющих роста городов в период 1961-2001 годов был сделан вывод о том, что увеличение численности населения городов за этот период времени можно на 51-65 процентов отнести за счет естественного прироста населения²⁷. Сегодня рост числа городских жителей в странах Латинской Америки примерно на 65 процентов обусловлен естественным приростом населения, несмотря на резкое снижение показателей рождаемости, особенно в городах²⁸. Случай Китая, где в последнее время доминирующую роль играет миграция, в этом отношении не типичен²⁹.

С учетом все возрастающего значения естественного прироста населения, с одной стороны, и провала антимиграционной политики – с другой, представляется очевидным, что сокращение темпов роста численности населения городов должно в значительно большей степени быть обусловлено снижением рождаемости, нежели мерами антимиграционного характера. Поскольку одной из причин миграции сельских жителей в города зачастую является высокий уровень рождаемости в сельской местности, снижение показателей рождаемости как на селе, так и в городах способно замедлить процесс роста городов. Это дало бы политикам и директивным органам больше времени для того, чтобы подготовиться к увеличению численности населения городов.

Поэтому в рамках стратегий, которые разрабатываются с целью замедлить рост городов, внимание следует переключить на позитивные факторы, способствующие снижению рождаемости, а именно: социальное развитие, инвестирование средств в сферы здравоохранения и образования, расширение прав и возможностей женщин, а также расширение доступа к услугам в области репродуктивного здоровья. Если задуматься, то представляется удивительным, как редко – по сравнению с антимиграционными мерами – политические решения принимались под влиянием осознания необходимости действовать в указанном направлении³⁰. Эта тема подробно обсуждается в заключительной главе настоящего доклада.



2

Люди в городах: надежда против отчаяния

По мере того, как мир становится все более урбанизированным и основной центр нищеты перемещается в города, борьбу за достижение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, придется вести в районах трущоб мира.¹

Беспрецедентный рост городов, происходящий в развивающихся странах, отражает надежды и чаяния миллионов новых горожан. Города обладают огромным потенциалом в деле улучшения жизни людей, однако неадекватное управление городами, часто основанное на неточных концепциях и ненадежной информации, может преобразовать имеющиеся надежды в катастрофу.

Осознавая этот пробел, Программа действий Международной конференции по народонаселению развитию рекомендовала правительствам укрепить потенциал и повысить компетенцию городских и муниципальных властей в плане регулирования развития городов, с тем чтобы обеспечить охрану окружающей среды, удовлетворять потребности всех граждан, в том числе незаконных поселенцев, проживающих в районах стихийной застройки, обеспечить личную безопасность, базовую инфраструктуру и услуги, искоренить проблемы, связанные со здравоохранением, и социальные проблемы, включая проблемы наркомании и преступности, и проблемы, вызванные перенаселенностью и стихийными бедствиями, а также предоставить людям альтернативы проживанию в районах, подвергающихся воздействию стихийных и антропогенных бедствий.² В настоящей главе рассматриваются некоторые из перечисленных проблем, прежде всего проблемы, касающиеся женщин, в свете предполагаемого будущего роста городов в развивающихся странах.

Невиданные трагедии городской нищеты³

До недавнего времени сельские поселения были эпицентром нищеты и страданий людей. Все степени нищеты, в основе которых лежали доходы, потребление или расходы, демонстрировали, что по сравнению с городами в сельских районах нищета имела более острый характер и была распространена шире.⁴ В целом городские центры обеспечивали лучший доступ к объектам здравоохранения, образования и к базовой инфраструктуре, предоставляли более глубокую информацию и знания и давали более широкие возможности.⁵ Такие выводы легко понять, учитывая размер бюджетных ассигнований, концентрацию услуг и другие неосязаемые выгоды городов.

Однако сегодня в городских районах масштабы нищеты расширяются более быстрыми темпами, чем в сельских, при этом городской нищете уделяется

◀ Женщина гуляет по мелководью реки Янцзы в Чунцине, Китай. После завершения строительства плотины «Три ущелья» уровень воды резко повысится.

© Ян Тех/«Панос пикчерс»

значительно меньше внимания. Совокупная статистика скрывает глубокие диспропорции и представляет в лучшем свете концентрацию крайней нищеты в городах. Фактически в большинстве анализов недооцениваются масштабы и степень городской нищеты.⁶

Сотни миллионов людей живут в условиях нищеты в городах стран с низким и средним уровнем дохода, а в последующие годы число этих людей резко увеличится. Более половины городского населения в Азербайджане, Анголе, Армении, Боливии, Гаити, Гватемале, Грузии, Замбии, Колумбии, Мадагаскаре, Малави, Мозамбике, Нигере, Сьерра-Леоне и Чаде живут за чертой бедности. Во многих других странах, в том числе в Бурунди, Гамбии, Зимбабве, Кении, Кыргызской Республике, Молдове, Перу и Сальвадоре, живет 40–50 процентов населения. В этот список были бы включены и другие страны, если бы их черта бедности учитывала реальную стоимость необходимых непродовольственных товаров в городских районах.⁷

Неэффективное управление городами зачастую сводит на нет преимущества жизни в городах и подрывает городской потенциал в плане сокращения масштабов нищеты. Хотя в городах уровень нищеты повышается быстрее, чем в сельских районах, лишь недавно учреждения, занимающиеся вопросами развития, стали понимать, что им необходимо принять новые меры для того, чтобы искоренить причины возникновения этого явления.

4 ГОРОДСКИЕ ТРУЩОБНЫЕ РАЙОНЫ И БЕДНЫЕ СЛОИ НАСЕЛЕНИЯ ГОРОДОВ

Термин «трущобы» используется в отношении многих типов жилья, в том числе жилья, которое может быть модернизировано. Такие термины, как «трущобы», «поселки из временок», «неофициальные поселения», «стихийно возникшие поселения» и «общины с низким уровнем доходов», часто взаимозаменяемы.

Согласно Организации Объединенных Наций-Хабитат, «трущобные домохозяйства» — это группы лиц, живущих под одной крышей в городском районе, в котором отсутствует один или более из следующих элементов: прочное жилое строение, достаточная жилая площадь, доступ к водопроводу, доступ к объектам санитарии и гарантии владения жильем.¹

Не все бедные люди живут в трущобах и не все люди, живущие в районах, определяемых, как трущобные районы, являются бедными. Однако в целях упрощения в настоящем докладе бедные слои городского населения отождествляются с обитателями трущобных районов.

Районы трущоб: беспрецедентная концентрация нищеты

Нищета, попрошайничество и отсутствие постоянного места жительства являются частью городской жизни с момента появления новых городов в Месопотамии. В основном бедные люди живут в сегрегированных по социальному признаку районах, обычно называемых «трущобами» (см. вставку 4). По нашему пониманию, история современных трущобных районов восходит к периоду промышленной революции, произошедшей в XIX веке в Лондоне или начале XX века в Нью-Йорке.⁸

Основные характерные черты жизни в трущобных районах не изменились: единственное различие — это их масштаб. Жители трущоб нового тысячелетия — это уже не несколько тысяч человек в нескольких городах континента, в котором быстрыми темпами идет индустриализация. В их число входит каждый третий горожанин — один миллиард человек, — приблизительно одна шестая часть населения мира.⁹

Сегодня свыше 90 процентов жителей городов приходится на развивающиеся страны. Наибольшую долю имеет Южная Азия, после которой идут Восточная Азия, страны Африки, расположенные в югу от Сахары, и Латинская Америка. На Китай и Индию вместе приходится 37 процентов мировых трущоб. В странах к югу от Сахары понятие «урбанизация» фактически стало синонимом понятия «роста трущоб»; 72 процента городского населения региона живут в условиях трущоб, а в Южной Азии в трущобах живет 56 процентов населения. За 15 лет численность населения трущобных районов в странах Африки, расположенных к югу от Сахары, увеличилось вдвое, и в 2005 году оно составляло около 200 млн. человек.

В Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций придается важное значение решению проблем жителей трущобных районов в рамках сокращения общего уровня нищеты и развития человеческого фактора. Несмотря на решительность этого заявления, наблюдение за прогрессом в улучшении положения жителей трущоб является проблемой.¹⁰ Для того чтобы страны выполнили целевой показатель 11 целей в области развития Декларации тысячелетия и улучшилась жизнь миллионов неимущих горожан,¹¹ необходимо принять активные меры политического характера.

Сохраняющиеся диспропорции

Самое тяжелое положение городской нищеты по сравнению с другими слоями населения сложилось в сфере здравоохранения.¹² В особенно неблагоприятном положении находятся неимущие женщины. Хотя

5 ЖИЗНЬ В ТРУЩОБНЫХ РАЙОНАХ И НОВЫЕ ГОРОДА В ЕГИПТЕ¹

Фераил-эль-Саид называет крохотную квадратную комнату, в которой едва поместились кровать и два стула, и еще меньшую по площади кабину с кухней и туалетом «домом» на протяжении последних 15 лет. Самодельная крыша разваливается, и 62-летняя г-жа эль-Саид вынуждена подвешивать пластиковую пленку под потолок, чтобы не допустить проникновения грязи. Однако она живет лучше некоторых из своих соседей в районе Эзбет-эль-Хаггана-3, которые не имеют крыши над головой и в дождливые ночи вынуждены спать под кроватями.

Эзбет-эль-Хаггана — это растущий трущобный район на северо-востоке Каира, и он считается крупным городским «ашваятом», т.е. «неофициальным районом», окружающим этот город. Население района составляет миллион человек, и в нем сконцентрированы самые неимущие слои населения Египта, которые могут позволить себе иметь какое-то жилье. Над

головой у них постоянно висят высоковольтные провода, канализационные стоки текут под ногами, а легкие местных жителей наполняются дымом от сжигаемого мусора.

«Мы страдаем не только от самых разных болезней, но и от пожаров, возникающих из-за высоковольтных проводов», — говорит Хазем Хассан из Института комплексного развития «Эль-Шехаб», являющегося низовой организацией, которая оказывает помощь жителям Эзбет-эль-Хагганы с 2001 года. В скором будущем этот институт покроет новые крыши 50 жилищ, состояние которых представляет угрозу для проживающих в них людей, в том числе и жилище г-жи эль-Саид.

За последние три десятилетия произошло резкое увеличение численности населения Каира: оно увеличилось в два раза с 6,4 млн. человек в 1975 году до 11,1 человек в 2005 году. В последнем статистическом сборнике Министерства строительства Египта

«Коммунальные услуги и городские общины» отмечается, что имеется 1221 «неофициальный район», аналогичный Эзбет-эль-Хаггана. В них проживают 12–15 млн. человек из 77 млн., проживающих в стране. Шестьдесят семь таких районов находятся в Большом Каире.

Министерство старается отвести потоки людей из самых крупных городов Египта на основе освоения новых мест и строительства недорогостоящих зданий в «новых городах». В районе Каира в новых городах поселились 1,2 млн. человек, которые в противном случае жили бы в «ашваяте». Однако, несмотря на создаваемые государством стимулы, многие по-прежнему не могут позволить себе переселиться в «новые города». Такие люди, как г-жа эль-Саид, привыкли к жизни в Эзбет-эль-Хаггане. Несмотря на трудности, она полна оптимизма, возможно потому, что понимает, что она счастливее многих своих соседей и что скоро у нее будет новая крыша.

получение дохода наличными имеет значительно более важное значение в городах, чем в деревнях, нищета, вызванная низким уровнем дохода, — это лишь один из аспектов городской бедности. К числу других аспектов относятся: низкокачественное и перенаселенное жилье, отсутствие государственных услуг и инфраструктуры, таких, как водопровод, санитарные объекты, сбор мусора, дренаж и дороги, а также небезопасное землевладение (см. вставку 5). Эти факторы ухудшают положение проживающих в нищете горожан в плане охраны здоровья и трудоустройства, а также риск, связанный с уязвимостью к воздействию экологических угроз и преступности.

Бедные люди живут в условиях, опасных для здоровья.¹⁵ Риски для здоровья связаны с неадекватными санитарными условиями, отсутствием чистой воды, перенаселенностью и плохой вентиляцией жилья и рабочих мест, а также загрязнением воздуха и промышленным загрязнением. Неадекватная диета ослабляет сопротивляемость жителей трущоб к заболеваниям, особенно потому, что они живут в условиях постоянного присутствия патогенических микроорганизмов.¹⁴

В докладе о развитии человека Программы развития Организации Объединенных Наций за 2006 год содержится отличный общий обзор и анализ соотно-

шения между властью, нищетой и водоснабжением.¹⁵ В нем особо выделяется тот факт, что абсолютно не приукрашенная реальность жизни в трущобных районах не может быть должным образом отражена в статистическом анализе. Зачастую многие живут в кварталах, состоящих из нескольких домов, в которых одним туалетом пользуются все взрослые и все дети. Туалеты могут быть в принципе зарезервированы для взрослых, а дети вынуждены справлять нужду в других местах в этом квартале или на улицах, где они играют.¹⁶ Пользование тремя туалетами и одним душем 250 семьями в одной общине — это нормальная вещь для городов Африки, расположенных к югу от Сахары. Такие условия повышают давление, оказываемое на всех жителей, особенно женщин, которые кроме всего прочего подвергаются большему риску насилия по признаку пола.¹⁷ В Латинской Америке лишь 33,6 процента жителей бедных городских районов имеют доступ к туалетам со спускным бачком, в то время как такими туалетами пользуются 63,7 процента горожан, не относящихся к категории бедных.¹⁸

Вода — это дефицитный и дорогостоящий ресурс для городской нищеты, и нередко бедные люди получают ее в малых количествах у уличных продавцов. Если покупать воду таким образом, то ее удельная стоимость

«Некоторые утверждают, что здесь живут полмиллиона человек. Другие настаивают на том, что население превышает миллион. Никто не знает... Киберицы живут в хижинах из жести или же «глиняных домах» без туалетов, кроватей, не говоря уже о воде. Электричества практически нет. Большинство туалетов с выгребными ямами переполнены и закрыты на замок, поэтому люди пользуются так называемыми «летающими туалетами», т.е. они испорожняются в пластиковые пакеты и бросают их в кучи на улицах. На таких кучах из пакетов играют дети.

Женщина средних лет по имени Сабина сидит около гидранта и собирает деньги за заполнение водой 20-литровых канистр с якобы чистой водой. Однако трубы, многие из которых протекают, проходят через открытые канализационные каналы. Когда давление падает, а это происходит почти каждый день, трубы всасывают в себя экскременты. «Я беру 3 шиллинга (4 цента) за канистру», — объясняет он. «Но когда воды меньше, я беру 5,5 шиллинга». Сабина сидит у гидранта 11 часов в день, однако не получает зарплату за это. Гидранты контролируются теневыми фигурами, которые, как утверждается, являются государственными служащими, получающими за это хорошие деньги.

может быть намного выше, чем для людей, имеющих водопровод дома. Если вода подается в какую-то точку по трубам, то ее получение может быть связано с длительными походами в соседние микрорайоны, стояниями в очередях, вызывающими усталость походами домой с полными ведрами, ее тщательным хранением, с тем чтобы довести до минимума потери, и повторное использование воды несколько раз, что повышает риск заражений.¹⁹

Походы за водой занимают значительную часть времени женщин и девочек. В исследовании по использованию времени, охватывающему 10 точек в Восточной Африке, было установлено, что время ожидания воды увеличилось с 28 минут в день в 1967 году до 92 минут в 1997 году.²⁰ Физическая нагрузка и потеря времени зависят не столько от большого расстояния от источника поставок, как, например, в деревнях, сколько от большого числа людей, пользующихся одним и тем же источником (см. вставку 6).

Связь между нищетой, окружающей средой и жильем в городских районах имеет важнейшее значение, поскольку она отражает основные направления необходимой деятельности. Политика, направленная на повышение качества жилья в городских районах, может оказывать огромное воздействие на сокращение нищеты и на состояние окружающей среды. Повышение

показателей, связанных со здоровьем и смертностью, зависит от очистки систем городского водоснабжения и канализации.

Расширение прав и возможностей женщин и обеспечение их благополучия: основные элементы устойчивых городов

Поскольку, как правило, женщины — это самые бедные из бедных... в контексте устойчивого развития... ликвидация социальной, культурной, политической и экономической дискриминации в отношении женщин является одной из предпосылок искоренения нищеты.²¹

Социальный и физический «комфорт» жизни в городах способствует изменению в плане обеспечения равенства между мужчинами и женщинами. По сути дела, концентрация населения в городских районах открывает множество возможностей для женщин, будь то мигрантов или же коренных жителей, в плане организации встреч друг с другом, работы, формирования сетей социальной защиты, обмена информацией и организации других мероприятий, имеющих для них важное значение. Как правило, города способствуют образованию широкого культурного многообразия и вместе с тем принятию более гибкого подхода к обеспечению соблюдения социальных норм, которые традиционно посягают на свободу выбора женщин.

По сравнению с сельскими районами в городах имеются лучшие учебные заведения и больше вариантов в плане трудоустройства. Города дают больше возможностей, связанных с участием в общественной и политической жизни, а также они предоставляют доступ к прессе, информации и технологиям. Благодаря участию в общественной и политической жизни в городах можно получить возможность участвовать в работе директивных органов. В городах женщины могут принимать участие в деятельности, связанной с разработкой политики общин и развитием, а также оказывать воздействие на социальные и политические процессы на всех уровнях.

Как правило, в городах женщины находятся в более благоприятном положении в том, что касается наличия городских услуг, таких, как водоснабжение, санитария, образование, здравоохранение и транспорт; все это может уменьшить бремя, связанное с родами и производительной общинной работой, и улучшить их состояние здоровья, а также состояние здоровья их детей и семей.

ОБРАЗОВАНИЕ В ГОРОДАХ: СОКРАЩЕНИЕ ГЕНДЕРНОГО РАЗРЫВА?

Урбанизация расширяет доступ девочек к образованию и содействует признанию их права на образование. Начальное и особенно среднее образование девочек имеет важнейшие последствия, которые повышают социально-экономический статус женщин и расширяют их свободу выбора. Как правило, образованные женщины вступают в брак в более позднем возрасте и имеют меньшее число детей, обладающих хорошим здоровьем.²² Достигнув взрослого возраста, они имеют более широкие возможности в плане трудоустройства, получения дохода и принятия решений в домашних хозяйствах.²³ К числу других преимуществ относятся знания и возможности обеспечивать охрану их здоровья, включая предупреждение нежелательных беременностей и заболеваний, передаваемых половым путем, в том числе ВИЧ/СПИДом. Все эти элементы способствуют борьбе с нищетой.

Способность семей направлять девочек, а также мальчиков в школы и обеспечивать их обучение в них оказывает сильное воздействие на масштабы и степень нищеты в городах и тому, чтобы одно за другим поколения жили в условиях нищеты. К сожалению, в странах с низкими показателями посещения школ многие девочки в бедных городских районах выбывают из школ до того, как становятся функционально грамотными. Данные демографического и медицинского обследования указывают, что четвертья основными причинами этого являются: отсутствие финансовых средств; вступление в брак в раннем возрасте и беременность; обязанности по дому; плохая успеваемость. Плата за обучение, форму одежды и учебные материалы, потеря доходов или же помощи со стороны домашних хозяйств, расходы на транспорт и другие затраты, связанные с направлением детей в школы, могут быть препятствующими факторами для многих бедных семей, которые ослабляют преимущества обучения в городах. Если семьи вынуждены выбирать, то, как правило, дочери первыми покидают школы.

Данные о различии в городах свидетельствуют о значительных различиях в доступе к образованию и уровнях грамотности между жителями трущобных и благополучных районов. В некоторых странах, таких, как Бангладеш, Индия, Колумбия и Пакистан, грамотность женщин, проживающих в трущобных районах, на 30–50 процентов ниже грамотности населения, проживающего в других районах.²⁴ Возможности молодых людей учиться в школах обусловлены возрастом вступления в брак, беременностью и той ролью, которую

они играют в семье. У молодых женщин и мужчин в домашних хозяйствах с низким уровнем дохода больше вероятность заиметь детей, вступить в брак или же возглавить семью, чем у молодых женщин и мужчин в семьях с более высоким уровнем дохода.²⁵

РЫНОК ТРУДА: ЕСТЬ ЛИ ВЫХОД?

В городах как мужчины, так и женщины имеют более широкие возможности в плане трудоустройства. Процесс урбанизации в значительной мере способствует активизации участия женщин в трудовой деятельности.²⁶ Оплачиваемый труд женщин не только увеличивает семейный доход, но и может содействовать трансформации роли женщин и повысить их статус в семье и обществе.

В последние годы в мире наметилась тенденция к существенному увеличению доли женщин в деятельности, не связанной с сельским хозяйством.²⁷ Появились новые возможности, особенно в секторе торговли и домашнем предпринимательстве,²⁸ связанные с глобальными производственными сетями.²⁹ Например, из 50 млн. работников в зонах экспортной переработки 80 процентов составляют молодые женщины.³⁰

Однако в основном женщины заняты в неформальном секторе, для которого больше всего характерно появление возможностей в плане трудоустройства в мире,³¹ и женщины составляют в нем большинство, особенно в Африке и Азии.³² Неформальная занятость имеет крайне важное значение для создания условий для женщин решать экономические проблемы, которые могут возникать в домашних хозяйствах. В этой связи

7 ПОМОЩЬ БЕСПРИЗОРНЫМ ДЕВУШКАМ В ПОИСКАХ РАБОТЫ

Страновое отделение ЮНФПА в Эфиопии оказывает поддержку учебному центру добрых самаритян, являющемуся базирующимся в городах НПО, организующим профессионально-техническую подготовку молодых женщин и девочек в возрасте 18–25 лет, с тем чтобы они могли заняться самостоятельной трудовой деятельностью или же найти оплачиваемую работу. Главным объектом являются беспризорные девочки, т.е. девочки из семей с низким уровнем дохода, вынужденные жить на улицах, в связи с экономическими лишениями, отсутствием надзора, развалом семей, гражданскими беспорядками и войной. Помимо обучения различным ремеслам, таким, например, как шитье из кожи, ткацкое дело, шитье, вышивание и парикмахерское дело, центр проводит подготовку по таким темам, как охрана здоровья, ведение домашнего хозяйства, питание, борьба с ВИЧ/СПИДом и планирование семьи.

работа женщин, как оплачиваемая, так и неоплачиваемая, имеет крайне важное значение для того, чтобы вывести многие домашние хозяйства из порочного круга нищеты.³³ Многие виды неформальной работы являются нестабильными, низкокачественными и недостаточно оплачиваемыми.³⁴

ДОЛГИЙ ПУТЬ ЖЕНЩИН К ПОЛУЧЕНИЮ ПРАВА НА СОБСТВЕННОСТЬ

Физические и финансовые активы обеспечивают все большее экономическое благополучие и безопасность женщин. Законное владение имуществом расширяет возможности женщин в плане доступа к кредитам, получению доходов и борьбе с нищетой. Кроме того, они расширяют их права и обязанности в том, что касается их отношений с партнерами и семьями, уменьшают уязвимость к насилию по признаку полу и ВИЧ/СПИДу, а также обеспечивают социальную безопасность престарелых.

В мировых масштабах женщины владеют менее чем 15 процентами земли.³⁵ В некоторых странах женщины не могут на законных основаниях владеть собственностью без мужей, особенно в некоторых районах Азии и странах Африки, расположенных к югу от Сахары. В отсутствие законного разрешения на владение землей и имуществом женщины практически не имеют никаких возможностей для получения займов и кредитов, что ограничивает их экономические возможности. В ряде случаев, хотя женщины могут на законном основании владеть имуществом и наследовать его, традиции указывают на то, что мужчины контролируют это и что в случае смерти мужчины имущество переходит по наследству только наследникам мужского пола. В этих условиях женщинам трудно или невозможно осуществлять их право на собственность на практике.

Имеются свидетельства того, что трудности в получении разрешения на собственность в сельских районах усугубляются миграцией женщин в города в надежде получить это разрешение там, где, как предполагается, возможности в этом отношении шире.³⁶ Кроме того, женщины могут иметь более широкий доступ к юридической информации и получению поддержки в городских районах. Учитывая больший социальных динамизм и более широкий комплекс экономических возможностей, имеющихся у женщин, города скорее всего предоставят более широкие возможности в плане приобретения собственности в долгосрочном плане.

Однако необходимы правовые реформы для обеспечения равных прав женщин на владение собственностью. В странах, где действуют законы, города, как и прежде, нуждаются в программах и механизмах

обращения в судебные органы для устранения неофициальных препятствий, таких, как традиционная практика, недостаточная осведомленность о правах, высокая стоимость земли и жилья и дискриминационная политика в плане предоставления кредитов и выдачи разрешений.

Права на собственность и доступ к кредитам — это взаимосвязанные вещи, поэтому неудивительно, что женщины сталкиваются с трудностями в приобретении финансовых активов. Программы микрокредитов частично удовлетворили потребности в этом. Микрокредиты не только играют позитивную роль в развитии сельских районов, но и дают возможность неимущим женщинам в городах балансировать их возможности и повысить уровень их доходов.

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРИ ПОСРЕДНИЧЕСТВЕ ОБЩИНСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Директивные полномочия — это один из основных показателей расширения прав и возможностей женщин. Перспективы официального участия женщин в политической жизни расширяются, несмотря на многие проблемы, с которыми сталкиваются женщины, в том числе дискриминация и предубеждения по признаку пола, обязанности, которые должным образом не учитываются, отсутствие поддержки в таких жизненно важных областях, как охрана репродуктивного здоровья, и отсутствие ресурсов.

Некоторые правительства ввели квоты или же законы, направленные на обеспечение того, чтобы женщины должным образом участвовали в работе городских советов и местных органов управления.³⁷ Однако женщины составляют лишь 16 процентов членов национальных парламентов в Африке и Азии и 9 процентов в арабских государствах.³⁸ Эти показатели значительно ниже того, что считается «критической массой», необходимой для того, чтобы женщины оказывали воздействие на политическую жизнь.

Несмотря на эти обстоятельства, сложившиеся в столицах стран, участие женщин в децентрализованных органах управления расширилось. Местные сферы управления предлагают более широкие возможности для расширения прав и обязанностей женщин и их участия в политической жизни, что позитивно сказывается на потенциале женщин с учетом расширения урбанизации. Кроме того, страны с более высокой долей женщин, выступающих в качестве консультантов, возможно, будут иметь более высокие показатели женщин, являющихся членами парламентов, что, в свою очередь, положительно скажется на показателях

женщин, участвующих в жизни общества на муниципальном уровне.³⁹

Таким образом, урбанизация может быть мощным фактором в создании условий для расширения прав и обязанностей женщин. Реализация этой возможности является одним из наиболее эффективных способов поощрения прав человека, улучшения условий жизни неимущих слоев населения и улучшения жизни в городах в развивающихся странах.

Города в значительной мере связаны с участием женщин в социальной и политической жизни на многих уровнях. Для неимущих женщин, жизнь которых ограничивается домом, семьей и работой, вступление в какую-либо организацию сразу же расширяет их возможности. Когда женщины активно участвуют в работе какой-либо организации или же играют ведущую роль в жизни общества, у них повышается самоуверенность, формируются новые навыки, появляются новые знания и лучшее понимание того, что происходит в мире. Участие в жизни общества может

решить многие проблемы, связанные с нищетой. Кроме того, это может способствовать ослаблению уязвимости женщин, отсутствию их безопасности и зависимости, включая отсутствие знаний о внешнем мире.

Кроме того, это способствует тому, чтобы женщины, имеющие незначительные активы, объединили свои ресурсы, что расширяет их экономические возможности. Группы, занимающиеся вопросами экономики и кредитов, могут помочь работающим неимущим слоям населения получить доступ к услугам в области микрофинансирования, а, объединив свои ресурсы, производители, имеющие незначительный капитал, могут покупать сырьевые товары по оптовым ценам.⁴⁰

Необходимо расширить поддержку, оказываемую неимущим женщинам. Они должны быть представлены в учреждениях, участвовать в процессах, определяющих социальную и экономическую политику в глобальной экономике, с тем чтобы продолжать процесс повышения уровня жизни и улучшения условий работы

8 МНОГОЛИКОСТЬ ЖЕНСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ГОРОДСКИХ РАЙОНАХ

Городские районы, для которых характерны более высококачественная информация, коммуникации и технологии, позволяют женщинам быстрее и эффективнее организовывать группы, и эти группы, начинающие свою деятельность как маленькие коллективы, впоследствии преобразуются в крупные сети и даже международные движения. Хуайжоунская комиссия, сформированная на четвертой Всемирной конференции по положению женщин в Пекине, является одним из примеров этого. Участие 35 000 неправительственных организаций из всех стран мира придало стимул продолжающемуся образованию этих организаций, большинство из которых возглавляют женщины, и эти организации становятся подлинным глобальным движением, которое влияет на разработку политики по вопросам, касающимся среды обитания и окружающей среды, на местном, региональном и международном уровнях.¹

В условиях расширения возможностей пользоваться средствами массовой информации, радио и телевидением информация может распространяться моментально, что способствует получению знаний в таких областях, как охрана здоровья, а это представляет особый интерес

для женщин. Организация СЕМИНА (занимается вопросами коммуникации, просветительской работой и распространением информации по гендерным вопросам), например, охватывает тысячи радиослушательниц в некоторых беднейших общинах Бразилии. Сеть «Женское радио» ведет 400 просветительских радиопрограмм, посвященных вопросам равенства мужчин и женщин, охране здоровья и экологическим вопросам.²

Различные гражданские группы городских женщин служат проводником изменений в своих общинах: удовлетворяют потребности в жилье, совершенствуют оказание базовых услуг, модернизируют трущобы и оказывают помощь в целях обеспечения экономической безопасности.³ Ассоциация женщин, занимающихся самостоятельной трудовой деятельностью, — это профессиональный союз, объединяющий 700 000 членов в 6 штатах Индии; эта ассоциация создавалась как структура, которая оказывает медицинские услуги, ухаживает за детьми и оказывает услуги в области страхования, проводит научные исследования, организует профессиональную подготовку, занимается вопросами коммуникации и сбыта, а также жильем и инфраструктурой для неимущих городских женщин,

занятых в неформальной экономике.⁴ Часто эти усилия прилагаются без поддержки правительства или международной поддержки; однако это имеет большую ценность в тех случаях, когда прилагаемые женщинами усилия признаны и учитываются при разработке программ. Убедительным свидетельством этого является проект КАМЕБА — проект по модернизации трущобного района в Каракасе, Венесуэла, осуществляемый при поддержке Всемирного банка. После подключения к участию в нем женских групп, которые работали на местах в течение нескольких лет, повысилась его эффективность и устойчивость.

Во многих случаях женские организации способны делать то, что не в состоянии делать другие общественные движения. Трудности, которые вынуждены устранять женщины, могут способствовать улучшению их положения. Женщины и их организации часто подвергаются угрозам не только со стороны органов управления, но и местных преступных группировок. Так, имеют место случаи, когда мужские организации становятся жертвами коррупции или же их работа прекращается, в то время как поддержка женских организаций расширяется.⁵



▲ Женщины имеют возможность общаться и обсуждать свои проблемы в «женском» вагоне в поезде в Мумбае, Индия

© Анджела Химинес/«Оурлд пикчер нюс»

неимущих слоев населения. Переговоры на международном, региональном и национальном уровнях, касающиеся соглашений о свободной торговле, целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и стратегий сокращения масштабов нищеты, должны учитывать мнения городской нищеты и, в частности, неофициальных работников, большинство из которых составляют женщины. Обеспечение того, чтобы мнения неимущих городских женщин учитывались на самом высоком уровне, требует, чтобы правительства и международные организации оказывали поддержку в расширении женских организаций и создании условий для того, чтобы эти женщины играли ведущую роль в жизни общества.

ДОСТУП К УСЛУГАМ В ОБЛАСТИ РЕПРОДУКТИВНОГО ЗДОРОВЬЯ: НЕОБХОДИМОСТЬ УЛУЧШЕНИЯ

Доступ к медицинским услугам имеет особенно важное значение для женщин в связи с их репродуктивной функцией, а также потому, что они оказывают услуги

престарелым и больным и прилагают активные усилия, направленные на сокращение масштабов нищеты на общинном уровне.⁴ Лучший доступ к образованию и трудоустройству для женщин способствует их общему расширению прав и обязанности, расширению их возможностей в плане осуществления права на охрану здоровья, включая репродуктивное здоровье, и расширению их жизненных возможностей в целом.

Эти услуги и возможности, как правило, доступны для женщин в городах, а не в сельских районах. Однако, что касается бедных женщин, то отсутствие времени и денег, а также свободы принимать решения, касающиеся домашних хозяйств, или же возможности выехать из города, может свести указанные преимущества на нет. В городских районах комплексные политика и программы в области здравоохранения в сочетании с повышением эффективности услуг и наличием ресурсов могут способствовать улучшению состояния здоровья женщин, в частности их репродуктивного здоровья.

Взаимоотношения между мужчинами и женщинами и подход супружеских пар и семей к вопросам сексуального и репродуктивного поведения. Неимущие городские женщины подвергаются более высоким рискам в плане репродуктивного здоровья, чем другие женщины, проживающие в городах. У них меньше возможностей получить высококачественные услуги. Эти женщины имеют больше вероятности быть подвергнутыми насилию по признаку пола дома и на улицах, а кроме того они по-прежнему являются жертвами традиционной вредной практики.

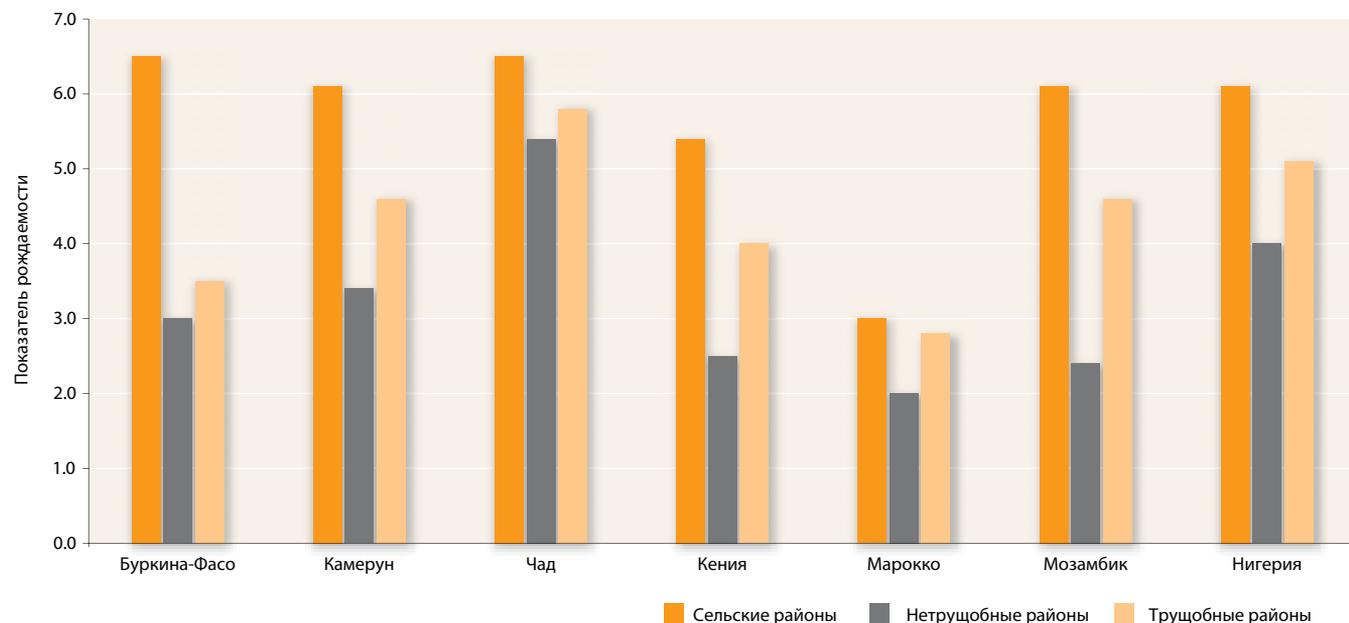
Во всем мире общие показатели фертильности в городских районах ниже, чем в сельских.⁴² Однако это не означает, что все женщины, проживающие в городских районах, имеют одинаковый доступ к услугам в области охраны репродуктивного здоровья или же даже могут удовлетворить свои потребности в противозачаточных средствах. У бедных городских женщин меньше шансов пользоваться противозачаточными средствами, и их показатели фертильности выше, чем у других женщин, живущих в городах. Положение этих женщин в плане репродуктивного здоровья напоминает положение женщин, живущих в сельских районах⁴³ (см. диаграмму 4).

Неудовлетворенные потребности женщин в противозачаточных средствах обусловлены относительной нищетой. Обследования, проведенные в Азии, Латинской

Америке, Северной Африке и странах Африки, расположенных к югу от Сахары, в целом демонстрируют более высокий уровень неудовлетворенных потребностей населения сельских районов по сравнению с городским населением.⁴⁴ Например, в Юго-Восточной Азии не удовлетворены потребности 23 процентов неимущих слоев населения городов по сравнению с лишь 16 процентами населения городов, не относящегося к категории неимущего.⁴⁵

В целом, нищета может быть лучшим показателем моделей рождаемости, чем проживание в городских или сельских районах. Для сотрудников директивных органов, занимающихся вопросами, связанными с темпами роста городов, будет особенно важным изучить взаимоотношения между народонаселением и нищетой, прежде всего в городах.⁴⁶ Приоритизация расширения прав и возможностей женщин, расширение их доступа к образованию, расширение их возможностей в плане трудоустройства и предоставление высококачественной информации и услуг, касающихся сексуального и репродуктивного здоровья, как мужчинам, так и женщинам, способствуют уменьшению размера семей и улучшению их здоровья. В свою очередь это способствует удовлетворению потребностей и осуществлению прав отдельных лиц, при этом одновременно улучшаются перспективы экономического роста и благополучия людей.

Диаграмма 4. Общие показатели рождаемости жителей городских трущобных и нетрущобных районов и сельских районов: отдельные африканские страны, 2003–2004 годы



Источник: На основе данных, предоставленных Организацией Объединенных Наций-Хабитат, городские показатели, этап III.

НАСИЛИЕ ПО ПРИЗНАКУ ПОЛА

Насилие по признаку пола, которое наносит огромный физический, психологический и финансовый ущерб женщинам и обществу в целом, является одним из характерных элементов городской жизни, независимо от таких факторов, как уровень доходов или образования. Насилие в его различных формах, начиная от угроз сексуального насилия,⁴⁷ ограничивает возможности передвижения женщин в городах, уменьшает их свободу в плане поиска работы, оказания социальных услуг и т.д. Физическое и сексуальное насилие также является одним из факторов, способствующих нежелательной беременности, заражению болезнями, передаваемыми половым путем (в том числе ВИЧ), и осложнениям после беременности.⁴⁸

В городах у женщин больше возможностей сообщать об актах совершенного в отношении них насилия.⁴⁹ Однако фактически женщины подвергаются большему риску насилия по признаку пола в городах из-за сложившихся культурных норм, определяющих отношения между мужчинами и женщинами. Нищета, новые условия (в случае мигрантов), безработица, низкая заработная плата, социальная изоляция и расизм могут способствовать формированию чувства разочарования у мужчин и уязвимости у женщин. Прежде всего этому будут подвержены наиболее неимущие слои населения.⁵⁰ В особо уязвимом положении находятся беспризорные дети и лица, занятые в индустрии секса.⁵¹

Быстрое изменение норм, касающихся роли мужчин и женщин, может также усилить насилие в семье. В ходе проведенного на Филиппинах исследования было установлено, что нищета и проживание в городских районах в большей степени связаны с вероятностью насилия со стороны партнера.⁵² В результате исследования положения городских женщин, проведенного в Моши, Объединенная Республика Танзания, было определено, что 21,2 процента женщин были жертвами утраты со стороны партнеров в течение года, предшествовавшего проведению исследования, и более четверти женщин были жертвами утраты в определенный период их жизни.⁵³

МАТЕРИНСКАЯ И ДЕТСКАЯ СМЕРТНОСТЬ

Показатели материнской смертности остаются очень высокими и составляют около 529 000 смертей в год,

причем 99 процентов этих смертей приходится на развивающиеся страны, и большую часть из них можно было бы избежать.⁵⁴ Четыре из пяти смертей являются непосредственным результатом осложнений после родов,⁵⁵ и большинство из них можно было не допустить, если бы роды принимали квалифицированные акушерки и были оказаны неотложные родовспомогательные услуги.

Участие квалифицированных акушерок при приеме родов и доступ к неотложным услугам объясняют причину того, что, как правило, материнская смертность ниже в городских районах, где у женщин в три раза больше возможностей рожать в присутствии квалифицированных акушерок, чем в сельских районах.⁵⁶ Однако у неимущих городских женщин шансов рожать

с участием квалифицированных акушерок меньше.⁵⁷ Например, лишь у 10–20 процентов женщин в трущобных районах Кении, Мали, Руанды и Уганды роды принимают акушерки по сравнению с 68–86 процентами женщин, проживающих в нетрущобных районах этих стран.⁵⁸

Имеется несколько причин того, что бедные женщины в городских районах не обращаются за акушерскими услугами. К их

числу относятся нищета и более насущные потребности, которые необходимо удовлетворить в домашних хозяйствах, многие другие обязанности и отсутствие вспомогательной инфраструктуры, такой, например, как система транспорта и уход за детьми.⁵⁹

Повышению показателей смертности детей в возрасте до пяти лет способствует отсутствие жилья. В Эфиопии показатель смертности в трущобных районах (180 на 1000 живорождений) почти в два раза выше, чем в нетрущобных районах (95). Аналогичные различия отмечены в Гвинее, Нигерии, Руанде и Объединенной Республике Танзания. В таких странах, как Филиппины и Узбекистан, где уровень детской смертности значительно ниже, также отмечена связь между отсутствием жилья и выживанием детей.

Хотя неимущие дети, родившиеся в городах, имеют более широкий доступ к больницам и поликлиникам, а их родители, как правило, обладают более широкой информацией, показатели их смертности сопоставимы с показателями смертности детей в сельских районах.⁶⁰ Перенаселенность и нездоровые условия жизни в условиях отсутствия надлежащего водоснабжения и санитарии способствуют заражению респираторными

У женщин в городских районах значительно больше возможностей сообщать о случаях насилия, чем у женщин, проживающих в сельских районах, что частично ... объясняется падением культурных нравов, определяющих отношения между полами.

и кишечными заболеваниями и повышают уровень смертности недоедающих городских детей.⁶¹

В сельских районах Кении по сравнению со столицей страны Найроби умирает в два раза больше новорожденных и детей в возрасте до пяти лет на 1000 живорождений. Однако в поселках в пригородах столицы, где проживает почти половина населения Найроби, показатели смертности значительно выше. В Кибере, являющемся одним из крупнейших трущобных районов Африки, не дожив до пяти лет, умирает каждый пятый ребенок. Проведенные во многих других городах обследования также показывают, что уровень смертности детей в возрасте до пяти лет составляет 100–250 на 1000 живорождений.

ВИЧ/СПИД В ГОРОДАХ: НОВЫЕ РИСКИ, НОВЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ

В городских районах повышается риск заражения и уровень распространения ВИЧ/СПИДа, однако, как представляется, ситуация в плане сокращения эпидемии в городах лучше. В настоящее время сложилась неблагоприятная ситуация. Миграция из сельских районов в городские связана не только с традицион-

ными ограничениями, но и с моделями сексуального поведения. Зависимость от наличных денег в сочетании с нищетой и дискриминацией по признаку пола может расширить масштабы сексуальных услуг за деньги; вместе с тем уменьшаются возможности в плане безопасного секса, особенно для женщин и девочек, а также для молодых мужчин и мальчиков. Как правило, наркомания шире распространена в городах. Инфекции, передаваемые половым путем, и туберкулез, повышающие возможность заражения и передачи ВИЧ, также более характерны для городских районов.

Некоторые жители сельских районов, зараженные ВИЧ, мигрируют в города в целях получения более эффективного лечения. В результате этого в городских районах распространение ВИЧ, как правило, шире, чем в сельских, что характерно для стран Африки, расположенных к югу от Сахары, являющихся эпицентром СПИДа.⁶² В Ботсване и Южной Африке показатели урбанизации весьма высоки, но вместе с тем для этих стран характерны весьма высокие показатели распространения ВИЧ.

Нищета связана с передачей ВИЧ, и она сокращает возможности лечения. Беспризорные дети, сироты, лица, занятые в индустрии секса, и неимущие женщины в городских районах особенно подвержены воздействию инфекции ВИЧ. Неимущие городские женщины скорее станут жертвами сексуального насилия или же торговли людьми, чем женщины, проживающие в сельских районах; кроме того, у них меньше информации о том, как защитить себя.⁶³ У женщин, которым угрожает насилие, меньше шансов оговаривать «безопасный» секс.

Однако имеется определенная позитивная информация в этом отношении. Отмеченная недавно тенденция к сокращению распространения ВИЧ в городских районах в ряде городов свидетельствует о том, что процесс урбанизации может способствовать сокращению масштабов эпидемии. В городах больше шансов получить презервативы, являющиеся основным средством предупреждения ВИЧ, и информацию о ВИЧ. Кроме того, учитывая более высокий уровень образования и число лиц, инфицированных ВИЧ/СПИДом, уровень дискриминации в городах ниже.

Социальные противоречия в расширяющихся городах: диалог и несогласие

УВЕЛИЧЕНИЕ ТЕМПОВ КУЛЬТУРНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ

С 50-х годов прошлого века быстрые темпы урбанизации являются катализатором культурных изменений. По мере продолжения процесса глобализация урбанизация оказывает огромное воздействие на людей, цен-

9

ОХРАНА РЕПРОДУКТИВНОГО ЗДОРОВЬЯ В ТРУЩОБАХ МАХАРАШТРЫ

Согласно переписи 2001 года, численность населения трущобных районов Индии составляла 40,3 млн. человек, т.е. около 14,2 процента от общей численности городского населения страны. Проект ЮНФПА в штате Махараштра осуществляется в пяти муниципалитетах, в которых отмечается быстрый прирост населения городских трущобных районов.

В рамках проекта в отдаленных и недоступных трущобных районах модернизируются центры базовой неотложной гинекологической помощи, предназначенной для оказания широкого круга услуг. Осуществляется работа с женскими группами, с тем чтобы улучшить знания женщин и укрепить их потенциал в области репродуктивного здоровья, а также создать институциональные и общинные механизмы для решения проблем, связанных с насилием по признаку пола.

Кроме того, проект предусматривал участие подростков, с которыми вопросы, касающиеся их сексуального и репродуктивного здоровья, обсуждаются в безопасных и приемлемых для них условиях; оказывается содействие в улучшении доступа к информации и услугам в области репродуктивного здоровья, а также создаются возможности для развития у подростков необходимых для жизни навыков.

Кроме того, создаются добровольные общинные «склады» неклинических контрацептивов. Ценность этого подхода состоит в том, что он увязывает общины с медицинскими учреждениями и расширяет доступ к ним.



▲ Борец за права человека инфицированных ВИЧ ведет работу в трущобных районах Лагоса, Нигерия
Тон Коэне/ «Стилл пикчерс»

ности и убеждения. Такая трансформация не является однородной или цельной, как это предсказывают обществоведы. Расширение пробелов между социальными группами делают неравенство более видимым. В этой атмосфере крупные города могут способствовать созданию творческого подхода и солидарности, а конфликты в них приобретают более острый характер.⁶⁴

В быстро растущих городах, особенно крупных, проживают разные поколения мигрантов, каждое из которых обладает различными социальными и культурными особенностями. Городская жизнь создает для вновь прибывших целый комплекс культурных стимулов и предоставляет им новые возможности в самых разных областях, начиная от того, как им следует организовать свою семейную жизнь и кончая проведением досуга. В этом смысле урбанизация дает возможности для широкого культурного обогащения и является главным двигателем модернизации. Благодаря связи новых городских жителей с сельскими районами она ускоряет социальные изменения в различных районах.

Вместе с тем горожане могут потерять контакт с традиционными нормами и ценностями. У них могут возникнуть новые чаяния, но это не значит, что они всегда будут их реализовывать. Результатом этого, в свою очередь, могут быть формирование чувства разочарования и маргинализация, что сопровождается кризисом личности, расстройством и агрессивным поведением. Многие жители развивающихся стран ассоциируют процессы модернизации и глобализации с внедрением в их культуру западных ценностей, и они крайне негативно относятся к этому.⁶⁵

УРБАНИЗАЦИЯ И РЕЛИГИОЗНОЕ ВОЗРОЖДЕНИЕ

Возрождение религиозного наследия в его различных формах является одним из наиболее заметных культурных изменений, сопровождающих урбанизацию. Предполагалось, что быстрые темпы урбанизации будут означать триумф здравого смысла, светских ценностей и снятие завесы таинственности над миром, а также отход религии на второй план. Вместо этого во многих странах наблюдается повышение интереса к религии.

Усиление новых религиозных движений в основном характерно для городов,⁶⁶ например радикальный ислам в регионе арабских стран, христианская пятидесятническая церковь в Латинской Америке и части Африки, а также культ Шивы в некоторых районах Индии. В Китае, где города растут очень быстрыми темпами, быстро увеличивается число сторонников различных религиозных движений.

Расширение урбанизации в сочетании с низкими темпами экономического развития и глобализацией способствует расширению религиозного многообразия как одного из элементов увеличения числа субкультур в городах. Новые религиозные движения следует рассматривать не как возрождение какой-либо традиции, а как адаптацию религии к новым условиям.

Как правило, основной упор в исследованиях делается на экстремальные религиозные течения, которые приобрели большое число последователей, поэтому сформировалась тенденция объединять их под одним понятием «фундаментализм». Религиозное возрождение имеет самые разные формы и оказывает различное воздействие, начиная от отдельных философий «нового века» до активного участия в политическом процессе. В этих условиях имеется множество проявлений религиозной приверженности. Все это быстро изменяет политический динамизм и социальную самобытность живущих сегодня в мире граждан.⁶⁷

НАСИЛИЕ И ОТСУТСТВИЕ БЕЗОПАСНОСТИ В ГОРОДАХ

Межличностное насилие и отсутствие безопасности расширяются, особенно в городских районах бедных стран. Это ложится тяжелым бременем на отдельных людей, общины и даже страны и быстро становится главной проблемой, связанной с безопасностью и здоровьем. Насилие имеет тенденцию к расширению в быстро растущих и крупных городах.

Ежедневные условия жизни неимущих слоев населения в городах тесным образом связаны с социальной изоляцией и неравенством, что, как правило, заметнее в городах.⁶⁸ Они могут расширить свои возможности, действовать в случае возникновения конфликтов и совершения преступных актов или актов насилия. Неадекватность государственных учреждений, прежде всего полиции и системы правосудия, оказывает особенно сильное воздействие на неимущие слои населения городов. Женщины являются главными жертвами городов, особенно жертвами сексуального насилия и насилия в семье.

Рост насилия связан также с глобализацией и структурной перестройкой, что усилило неравенство

и ослабило потенциал государства принимать меры по исправлению сложившегося положения. Преступные организации пользуются открытыми рынками для формирования глобальной преступной экономики, поощряя новые формы «электронного мошенничества» и международную торговлю.⁶⁹ Глобализация незаконной индустрии наркотиков, в частности, в значительной мере способствует существенному росту насилия и преступности.

Насилие имеет самые различные прямые и косвенные последствия для экономической, политической и социальной организации, а также оказывает мощное воздействие на развитие. Например, если показатели преступности в Латинской Америке аналогичны показателям преступности в остальных странах мира, то ее валовый внутренний продукт на душу населения может «быть на 25 процентов выше».⁷⁰

Преступность и насилие могут также оказывать воздействие на организацию городской территории. Состоятельные представители среднего и высшего класса платят за обеспечение личной безопасности. Однако следует отметить, что преступность, грабежи, изнасилования и нападения имеют наиболее серьезные последствия для бедных общин.⁷¹

Пожалуй, самым разрушительным фактором является ликвидация социального капитала и существующего в течение многих лет взаимного доверия соседей и членов общин, что само по себе является эффективным средством защиты от преступности.⁷²

Особенно важно отметить, что молодые люди в возрасте от 15 до 24 лет совершают самое большое количество актов насилия и одновременно являются основными жертвами насилия. Предстоящий этап «преобладания молодежи» может означать быстрый рост насилия, если не будут немедленно приняты превентивные меры. Хотя женщины уязвимы, особенно к сексуальному насилию и домогательствам, у мужчин значительно больше шансов стать жертвами преступного акта с применением насилия (диаграмма 5). В основном преступления совершают молодые мужчины, однако при этом они являются главными жертвами убийств.

Как и многие другие мероприятия, о которых говорится в настоящем докладе, эффективная ликвидация насилия в городах требует долгосрочных усилий. Коренные причины преступности нельзя искоренить за одну ночь. Сотрудники директивных органов должны подходить к насилию не просто как к проблеме социальной патологии, а как к основному фактору, препятствующему жизни неимущих слоев населения.⁷³

Изменение тенденций в сторону роста насилия требует принятия эффективных ответных мер для ликвидации нищеты, неравенства и социальной изоляции.

Изменение демографии в растущих городах

МОЛОДЫЕ ЛЮДИ В МОЛОДЫХ ГОРОДАХ⁷⁴

Преобладание молодежи — это новая демографическая тенденция в городах развивающихся стран; особенно это явление характерно для большой численности населения трущобных районов. Отдельные успехи и неудачи молодых людей, живущих в условиях роста городов, станет решающим фактором будущего развития, поскольку быстрые демографические изменения в сочетании с сохраняющейся нищетой и безработицей являются источником конфликтов в городах во всех развивающихся странах. Однако политические процессы редко отражают приоритеты молодежи, особенно сотен миллионов городских детей, живущих в нищете и условиях, угрожающих их здоровью, безопасности, образованию и их перспективам.

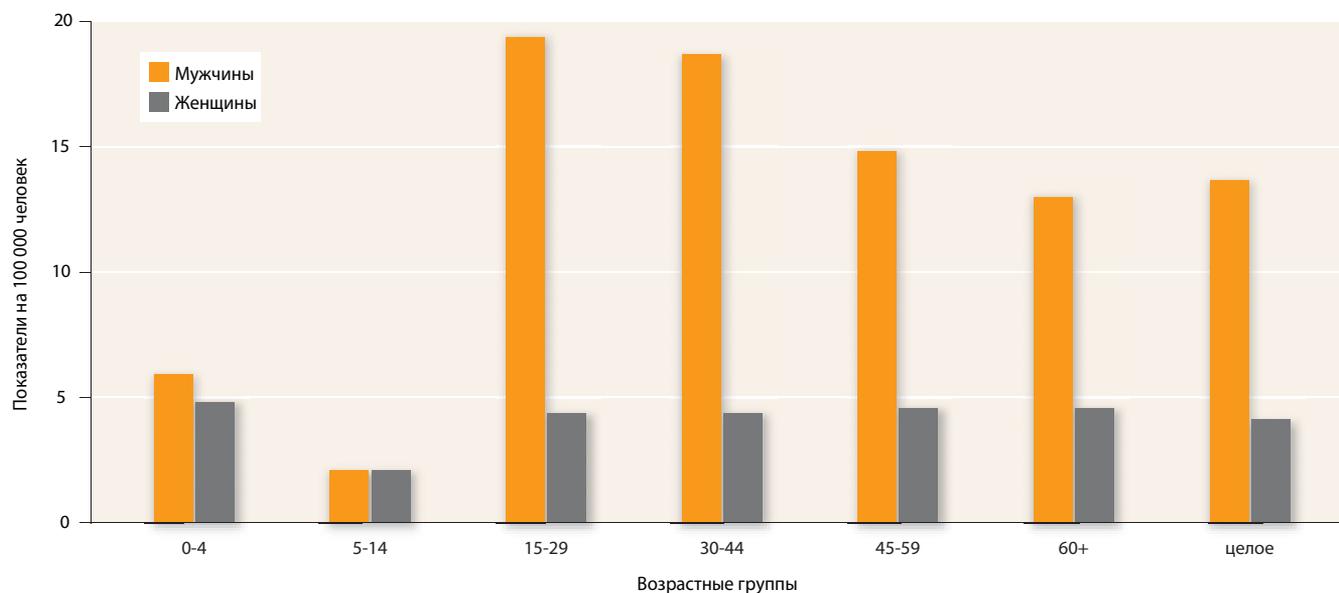
Как правило, молодые люди динамичны, изобретательны и восприимчивы к переменам. Но если они лишены ухода, не посещают школ, не контролируются и не работают, то их энергия может стать разрушительной, зачастую саморазрушительной, силой. Инвестирование в интересах городских детей и молодежи, кото-

рое помогает им быть в полной мере вовлеченными в жизнь общества, это вопрос прав человека и социальной справедливости. Кроме того это ключевой элемент получения потенциальных экономических преимуществ и обеспечения безопасности жизни в городах.

По подсчетам, к 2030 году 60 процентов всех городских жителей будут моложе 18 лет.⁷⁵ Если в срочном порядке не будут приняты меры в плане оказания базовых услуг, трудоустройства и обеспечения жильем, то молодое поколение будет жить в условиях нищеты. Число детей, родившихся в трущобных районах развивающихся стран, увеличивается быстрыми темпами. На диаграмме 6 показано, что, как правило, доля молодых людей в трущобных районах выше. Информация о медицинских проблемах, связанных с жизнью в таких районах, уже изложена.

Особую озабоченность вызывает рост численности беспризорных детей и бездомных сирот. В деревнях расширенные семьи или общины обычно усыновляют сирот или бездомных детей или же становятся их опекунами. У городских людей и молодежи, потерявших родителей от СПИДа, нет расширенных семей, которые могли бы взять их или же наблюдать за ними. Они становятся жертвами похищений или же торговли в сексуальных целях. Для этих маргинальных групп характерны высокие показатели заболеваний, передаваемых половым путем, включая ВИЧ/СПИД, и риск быть

Диаграмма 5. Показатели убийств и самоубийств в мире с разбивкой по возрасту, 2000 год



Источник: WHO, 2002, *World Report on Violence and Health*, Geneva: WHO.

привлеченным к участию в совершении преступлений или же стать жертвой насилия.

НЕУДОВЛЕТВОРЕННЫЕ ПОТРЕБНОСТИ: ОБРАЗОВАНИЕ, ЗДРАВООХРАНЕНИЕ И РАБОТА ДЛЯ МОЛОДЕЖИ

Для того чтобы функционировать в сложных городских условиях и полностью использовать те возможности, которые предоставляют города, молодые люди должны уметь писать, считать и иметь соответствующий уровень официального образования. В городах показатель зачисления в школу может быть выше, поскольку школы находятся ближе к районам проживания населения, но опять-таки неимущие слои населения, особенно девочки из бедных семей, имеют меньше возможностей учиться. Переход из начальной школы в среднюю вызывает особые проблемы, поскольку на этом этапе многие молодые люди вынуждены начинать работать для того, чтобы поддерживать свои семьи. Девочек часто забирают из школ для оказания помощи в домашней работе или же выдают замуж; такая практика по-прежнему существует во многих городах стран Африки, расположенных к югу от Сахары. Школы могут отказаться регистрировать детей из трущобных районов, поскольку населенные пункты, в которых они живут, не имеют официального статуса. Многие семьи не могут позволить себе нести косвенные расходы «бесплатного» образования, например они

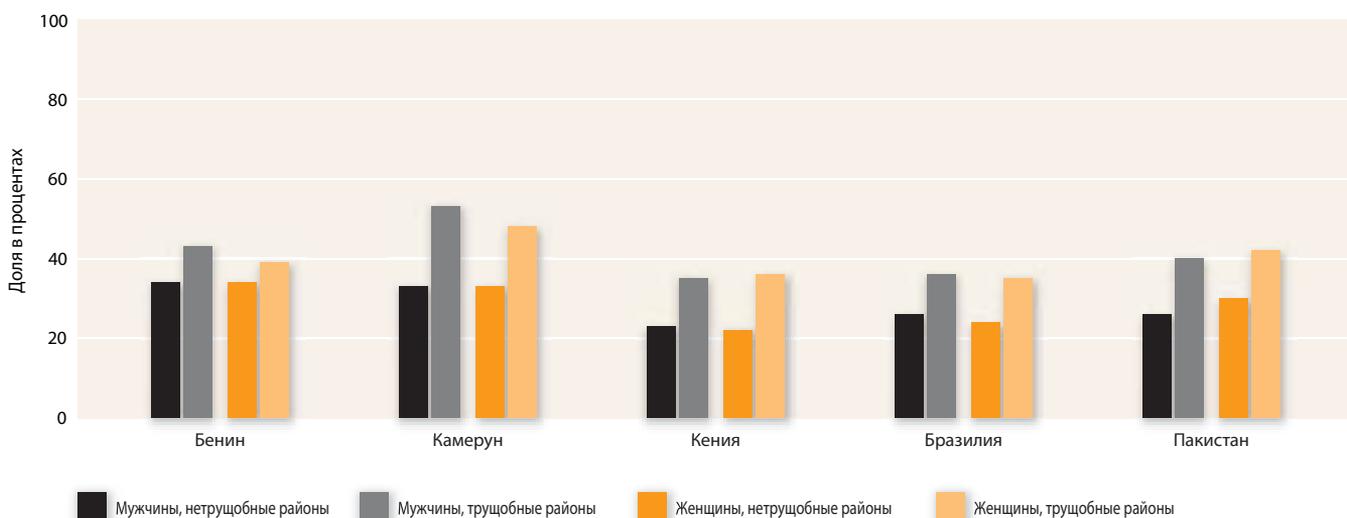
10 ОХРАНА ЗДОРОВЬЯ, СОКРАЩЕНИЕ МАСШТАБОВ НИЩЕТЫ

Совместно с Фондом Организации Объединенных Наций отделение ЮНФПА в Сенегале оказывает поддержку в реализации нацеленного на девочек-подростков проекта, объединяющего вопросы охраны репродуктивного здоровья с мероприятиями по обеспечению средств к существованию и формированию необходимых для жизни навыков в целях сокращения масштабов нищеты. Кроме того, ЮНФПА оказывает поддержку в деле добровольного тестирования на ВИЧ и предоставляет консультативные услуги молодежным центрам в городских районах, где молодые люди подвергаются большому риску, вызванному преждевременным началом половой жизни, нежелательной беременностью и инфекциями, передаваемыми половым путем. Профилактические мероприятия нацелены на такие группы населения, как мигранты и водители грузовых автомобилей, которые могут подвергнуть риску молодых людей.

не могут купить школьную форму, учебники и другие предметы. В заключение следует отметить, что за редким исключением качество образования в школах трущобных районов значительно ниже, что сводит на нет преимущества жизни в городах.

Неудивительно, что для девочек риски, связанные со школьной системой, значительно выше. Та-

Диаграмма 6. Процентная доля мужчин и женщин в возрасте до 12 лет с разбивкой по трущобным и нетрущобным районам в отдельных странах



Источник: UN-Habitat, 2007. Urban Indicators Database.

кие факторы, как риск поездок в школу и из школы, неадекватные туалеты, переполненность школьных классов и сексуальные домогательства сдерживают родителей от направления их дочерей в школы. Случаи изнасилований преподавателями и другими учащимися официально зафиксированы в нескольких странах, и уровень отсева из школ повышается. Эти факторы дополняются культурной и социальной практикой, препятствующей получению образования для девочек и способствующей их вступлению в брак в раннем возрасте. В некоторых странах Африки, расположенных к югу от Сахары, таких, как Бенин, Гвинея, Кот-д'Ивуар и Мали, лишь половина девочек школьного возраста зарегистрированы в городских школах. В большинстве других стран 20–30 процентов девочек, живущих в трущобных районах, не посещают школы. Политика в области образования и учебные программы, учитывающие географический охват, имеют такое же большое значение, как потеря жилья в условиях увеличения уровня приема девочек в школы. Для урегулирования таких ситуаций необходимы неофициальные и гибкие системы образования.

Подростковый возраст — это время, когда большинство молодых людей начинают половую активность. Результатом отсутствия доступа к информации и услугам в области сексуального и репродуктивного здоровья могут быть нежелательные беременности и небезопасные и вызывающие травмы аборт. Тот факт, что даже в городских районах молодые люди не имеют адекватной информации или услуг в области сексуального и репродуктивного здоровья — это серьезная причина для беспокойства в эпоху пандемии ВИЧ/СПИДа. Около половины всех новых случаев инфицирования ВИЧ приходится на молодых людей в возрасте 15–24 лет, особенно на девочек.⁷⁶

Безработица и неполная занятость — это основные проблемы для городских молодых людей, пытающихся обеспечить себя и их расширенные семьи в городах. Молодые люди, живущие в бедных городских районах, чаще вступают в брак, имеют по меньшей мере одного ребенка и являются главами домашних хозяйств, что требует большего объема финансовых ресурсов на раннем этапе жизни.⁷⁷ Молодые женщины, не имеющие образования, скорее всего найдут лишь временную и неофициальную работу.

Разочарование молодых мужчин в связи с тем, что они не могут найти адекватную работу или же вести продуктивную достойную жизнь, способствует проявлению ими жестокости на улицах или дома. Молодые незамужние женщины, не имеющие финансовых

11 ПРИВЛЕЧЕНИЕ ДЕТЕЙ К РАБОТЕ С МЕСТНЫХ ОРГАНАХ УПРАВЛЕНИЯ: ПРИМЕР БАРРА МАНСА, БРАЗИЛИЯ¹

В городе Барра Манса более 6000 детей были привлечены для участия в обсуждении вопроса о том, как модернизировать их город. Они участвуют в работе районных ассамблей, на которых обсуждаются насущные вопросы и избираются районные делегаты, которые, в свою очередь, избирают детей-членов советов. Все дети в возрасте от 9 до 15 лет могут участвовать в работе ассамблей, выдвигать кандидатов и голосовать, но избранными могут быть лишь те дети, которые посещают школы. Такие инициативы повышают качество принимаемых на уровне жилых кварталов мер для удовлетворения приоритетных потребностей детей и создания для детей реальных возможностей для того, чтобы получить необходимые знания и в будущем занимать активную гражданскую позицию.

перспектив, могут вступить в брак в раннем возрасте или же заняться проституцией для обеспечения себя и своих детей, что повышает риск, связанный с изнасилованием или инфицированием ВИЧ/СПИДом.

Программы формирования рабочих навыков и программы наставничества, а также расширение доступа к финансовым средствам и поддержка на уровне микро-предприятий могут помочь молодым людям реализовать свой экономический потенциал. Способность городов абсорбировать молодую трудовую силу будет одним из ключевых определяющих элементов будущего успеха городов и их населения.

Жизнь в городах в значительной мере способствует тому, что молодые люди подвержены воздействию новых технологий, средств массовой информации и глобальной культуры. В большинстве развивающихся стран Интернет функционирует только в городах. Его можно было бы эффективнее использовать при подготовке молодых людей и поиска работы для них.

ПРИВЛЕЧЕНИЕ МОЛОДЫХ ЛЮДЕЙ К ПРИНЯТИЮ РЕШЕНИЙ, ВЛИЯЮЩИЙ НА ИХ ЖИЗНЬ

Все шире признается важное значение привлечения молодых людей к модернизации микрорайонов, в которых они живут. Молодые люди имеют право высказываться по волнующим их вопросам. Кроме того, они хорошо разбираются в условиях, в которых им приходится жить, и могут не только определить проблему, но и найти ее возможное решение. Интернет в значительной степени улучшил связь между молодыми людьми; он может стать одним из важных механизмов охвата мо-

лодежи и содействовать их активному участию в работе городских органов управления.

Признание необходимости привлечения молодых людей к работе в городских органах управления способствует появлению таких инициатив, как движение «Города, отвечающие интересам детей» (не имеющие организационной структуры объединения городских органов управления, занимающиеся привлечением детей к участию в процессе усовершенствования мест, предназначенных для детей) и программа «Растем в городах» (которая оказывает поддержку детям в городских кварталах с низкими доходами во всем мире в оценке местных условий и сотрудничает с местными должностными лицами, с тем чтобы улучшить эти условия).⁷⁸

СТАРЕНИЕ И УРБАНИЗАЦИЯ⁷⁹

Число и доля престарелых в мире увеличиваются. В результате урбанизации в развивающихся стран все

большая доля престарелого населения будет концентрироваться в городских районах. В Африке и Азии престарелые, как и прежде, в основном живут в сельских районах, однако предполагается, что к 2020 году эта ситуация изменится.⁸⁰

Учитывая ограниченный доступ к социальным услугам, широкие масштабы нищеты и низкий охват системы социального страхования во многих странах, увеличение численности престарелых скажется на потенциале национальных и местных органов управления. В принципе в городских районах сложились более благоприятные условия: более эффективные объекты здравоохранения, услуги по уходу на дому и рекреационные объекты, а также более широкий доступ к

▼ Держа свои щетки наготове и затянув песню, общинные добровольцы собираются для того, чтобы каждую неделю подметать улицы и убирать мусор в трущобном поселке с населением 500 000 человек, расположенном на песчаных равнинах Кейптауна, Южная Африка

© Гедеон Мендель/ «Корбис»



информации и новым технологиям.⁸¹ Кроме того, в городских районах увеличивается количество ассоциаций престарелых, а также расширяются общинные услуги по оказанию поддержки больным и немощным.

Однако, для того чтобы извлечь пользу из этих теоретических преимуществ, необходимо обеспечить экономическую безопасность престарелых, эффективную систему социальной поддержки, доступ к транспорту и беспрепятственный доступ к городским районам.⁸²

В большинстве городов развивающихся стран эти потенциальные преимущества сводят на нет такие факторы, как нищета и физические или институциональные ограничения. Кроме того, часто престарелые незаметны, и их не включают в число приоритетных задач. Урбанизация, как правило, подрывает традиционные социально-культурные нормы и ценности и общественные ассоциации и структуры семейной поддержки, способствующие оказанию помощи престарелым со стороны общин и семей.

Необходимо затронуть три основные области: оказание помощи престарелым в сохранении их самостоятельности и независимой жизни до тех пор, пока это возможно; оказание медицинских и других социальных услуг, включая долгосрочный уход; обеспечение более высокого уровня экономической безопасности в рамках систем социальной защиты тех, кто находится в наиболее уязвимом положении с социально-экономической точки зрения.

Особое внимание следует уделять положению женщин, у которых меньше шансов получать доходы на протяжении всей жизни или же иметь полную работу, и которые, как правило, живут дольше, теряя таким образом поддержку со стороны супруга. Скорее всего, они работали в неформальном секторе и поэтому не имеют права на пенсии и социальную защиту, а кроме того у них нет никаких сбережений. Вместе с тем, учитывая отсутствие поддержки со стороны

государства, бремя ухода, возможно, полностью лежит на женщинах и девушках.

Необходимо улучшить и обновить данные, необходимые для анализа и наблюдения, включая определение положения престарелых и их социальной сегрегации.⁸³ В целях извлечения максимальных преимуществ урбанизации для престарелых при одновременном сведении до минимума возможных негативных последствий необходимо разработать новые подходы. Во вставке 12



Пожилые люди в очереди за супом в Ханджоу, Китай ▶

© «Синопекчерс»/ «Фототайм»/ «Стилл пикчерс»

приводится пример решения проблем, связанных со старением населения в Азии.

Улучшение управления городами и привлечение неимущих: правильные меры

В настоящей главе убедительно показаны некоторые возможности городов и реально сложившееся в них положение. В конкретном плане в ней обсуждаются многие проблемы, с которыми сталкивается быстро растущее неимущее городское население. Можно наблюдать большие разрывы между доступом неимущих и более состоятельных городских жителей к тем возможностям, которые города предлагают в плане решения проблем, связанных с гендерными отношениями, детской смертностью, репродуктивным здоровьем, образованием, доходами, жильем и безопасностью. Можно сделать вывод о том, что права неимущих в городах и их блага часто сильно ограничены, а также что преимущества бедного населения в городах по сравнению с сельским населением во многих развивающихся странах незначительны.

Экономика, обусловленная масштабом, в городских районах должна обеспечить доступ к более эффективным услугам для всех городских жителей. Оказание услуг бедным районам стоит значительно меньше, чем охват такого же количества людей в отдаленных сельских поселках.⁸⁶ Поэтому многие диспропорции между возможным положением и реальностью должны устраняться за счет повышения эффективности городского управления.

Как этого можно добиться? Какие меры следует принять? В настоящем докладе подчеркивается, что признание неизбежности и потенциальных преимуществ роста городов являются одним из важнейших исходных пунктов. К сожалению, «запретительные» подходы по-прежнему преобладают в управлении городами и в расширении трущобных районов. Многие политики и сотрудники органов, занимающихся планированием, считают образование трущобных районов временным явлением, а также придерживаются той точки зрения, что чем меньше делается, тем лучше.⁸⁵

Применение руководством более позитивного подхода к росту городов и обитателям трущобных районов требует проведения пропагандистской деятельности, касающейся преимуществ подготовки к практическому росту городов. В конечном итоге политическая приверженность поиску возможных решений имеет крайне важное значение; этот вопрос будет рассмотрен в следующей главе. Сотрудники директивных органов и гражданское общество нуждаются в солидной информации о том, кто такие бедные, как увеличивается их

численность, где они живут, каковы их потребности и какие имеются препятствия для их доступа к возможностям, которые может предложить город. Этот вопрос достаточно подробно рассматривается в главе 6.

Другой важнейшей стратегией в усилиях, направленных на сокращение масштабов нищеты и реализацию прав отдельных лиц, является привлечение населения к формированию политики и программ, оказывающих воздействие на их жизнь. Преимущества участия в жизни общества широко признаны, и они учитываются в национальных стратегиях сокращения масштабов нищеты, а также в подходах, применяемых на местном уровне. Хотя привлечение этой большой и растущей доли населения к участию в процессе развития может показаться объективной необходимостью, во многих городах по-прежнему существуют предрассудки в отношении урбанизации.⁸⁶

Учитывая каждодневную реальность, само городское население создает известные группы, ассоциации и федерации. Крупные или малые организации городской бедноты объединились, с тем чтобы определить социальные и экономические условия, в которых они функционируют; найти практические решения указанных проблем; вести борьбу против маргинализации; обеспечить доступ к товарам и услугам, на которые они имеют право. Они добились успехов в самых разных направлениях: модернизация трущобных районов, недопущение переселения и выселения, обеспечение доступным жильем, развитие инфраструктуры и создание возможностей для стабильной жизни.⁸⁷

Об этом свидетельствует несколько примеров. В состав Южноафриканской федерации бездомного населения и Федерации «Народный диалог по вопросам о земле и жилье» входят свыше 80 000 домашних хозяйств. При посредничестве своих общин и групп организации осуществляют мероприятия по картированию и сбору данных для целей планирования; подготовке планов экономии и кредитования; приобретению жилья и земли; обеспечению получения доходов; и расширению прав и возможностей отдельных лиц на основе создания ассоциаций и обмена.⁸⁸

Приблизительно в 80 городах Афганистана общинные группы, в основном возглавляемые женщинами, вели просветительскую работу и оказывали медицинские услуги и деловые консультации даже в трудный период правления талибов. Сегодня Организация Объединенных Наций-Хабитат прилагает усилия для того, чтобы преобразовать такие общинные инициативы в процесс развития и перестройки инфраструк-

12 АЗИЯ ИЗУЧАЕТ ПРОБЛЕМУ СТАРЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ, ЗАДАЕТ ВОПРОСЫ И ДАЕТ ОТВЕТЫ¹

К 2050 году 24 процента населения Китая достигнут возраста 65 лет и старше по сравнению с 8 процентами сегодня. 70 процентов доживут до 80 лет по сравнению с 1 процентом в настоящее время. Сегодня люди живут дольше и имеют меньшее число детей в основном потому, что существующие технологии позволяют им делать это. Однако нет никакого легкого с технологической точки зрения ответа на внезапное появление большого числа пожилых людей. Старение населения в развивающихся странах происходит быстрыми темпами. Решение этой проблемы потребует большой изобретательности.

Старение в Азии — это феномен, в основном характерный для городов. Традиция, предусмат-

ривающая, что дети поддерживают родителей в преклонном возрасте, сохраняется, однако многие молодые люди уехали из сельских районов в города. Все большее число престарелых следуют за ними в поисках новой жизни. Но они не всегда находят ее: в Китае в городе Вей Хай строятся дома для приблизительно 10 000 «брошенных» престарелых, которые не имеют прямой поддержки со стороны членов семьи.

Адаптация к старению в будущем требует изобретательности в организационном плане. В Теннае, например, где общий показатель рождаемости уже упал до уровня ниже показателя воспроизводства, закрыты 10 родильных домов, персонал проходит переподготовку и откры-

ваются новые гериатрические медицинские учреждения.

Организационные изменения также являются частью принятия ответных мер в Восточной и Юго-Восточной Азии, где масштабы старения населения еще шире. Город Вей Хай предлагает себя в качестве места для осуществления экспериментальной программы, в рамках которой мандат национального совета по планированию семьи будет расширен и будет включать в себя мероприятия, проводимые в интересах престарелых. Такой творческий подход к реорганизации будет необходим для подготовки к решению проблемы старения в городах.

туры.⁹⁰ На Филиппинах федерация районных организаций добилась успеха в обеспечении осуществления прав на владение и аренду земли у правительства Филиппин в районе Манилы, который был предназначен для переселения проживавшего там большого числа городского неимущего населения. Результатом этих усилий стали новые законы, которые делают насильственное выселение без консультации с подлежащими выселению людьми невозможными и обеспечивают переселение в надлежащим образом подготовленные для этого районы.⁹¹

Многие организации, представляющие интересы неимущего городского населения, оказывают воздействие на политику и практику органов управления. В Пуне, Индия, местные органы управления предоставили общественные туалеты почти для 2 млн. жителей. Это стало результатом осуществления концепции, разработанной совместно с Обществом поощрения центров местных ресурсов и Национальной федерации жителей трущобных районов «Махила Милан», являющейся объединением сформированных женщинами групп, занимающихся вопросами накоплений и кредитования.⁹² В Таиланде более 1000 организаций общинных групп участвуют в национальном проекте, направленном на улучшение на местном уровне условий жизни в городских районах проживания бедноты.⁹³ В ряде бразильских городов в рамках планирования и составления бюджетов с участием населения большая доля инвестиций из муниципального бюджета направляется

на выполнение приоритетных задач, определенных группами кварталов и общинами.⁹⁴

В других случаях малые группы преобразовались в более крупные национальные федерации и даже в международные ассоциации.⁹⁵ Международная ассоциация жителей трущоб, возможно являющаяся крупнейшим международным движением, и Комиссия «Уайроу» (см. вставку 8) — это лишь два примера того, как объединившиеся организации эффективно действуют в решении проблем, имеющих важное значение для городской бедноты.⁹⁶ Их давление воздействует на международные программы в таких областях, как права на жилье, защита от выселения, права женщин и обязанности органов управления и гражданского общества, касающиеся судьбы неимущих слоев городского населения.⁹⁷

Таким образом, за многие годы их творческий подход и активные действия продемонстрировали, что организации городской бедноты способны взять на себя ответственность за удовлетворение их потребностей и требовать осуществления их права жить в достойных условиях. Целевая группа Проекта тысячелетия Организации Объединенных Наций по трущобным районам рекомендовала правительствам признать организации городской бедноты, там, где они существуют, и сотрудничать в осуществлении их стратегий.⁹⁸ Участие гражданского общества и подход, учитывающий страновые особенности, является одним из основных принципов стратегии сокращения масштабов нищеты Всемирного банка.⁹⁹

При надлежащей поддержке со стороны правительства эти организации могут оказать еще большее воздействие на искоренение нищеты, обеспечение осуществления прав неимущих слоев населения как граждан и жителей городов, а также создание их собственного потенциала в качестве активных элементов, способствующих изменениям. В этой ситуации правительства лишь выигрывают, поскольку включение организаций городской бедноты в процесс управления городами повышает их эффективность. При этом легче определить потребности и спрос, а эффективность оказания услуг в городах повышается. Благодаря объединению технических знаний с накопленным на местах опытом такое сотрудничество улучшает также процесс обучения и понимания. Расширение прав и возможностей гражданского общества укрепляет демократию.⁹⁹

RIPON STREET
18A



3

Переосмысление политики в отношении неимущих слоев городского населения

Вытеснение бедного населения из городов путем выселения или дискриминационной практики является неизбежным и неприемлемым. Оказание помощи неимущим слоям населения интегрироваться в структуру городского общества — это единственное долгосрочное и устойчивое решение проблемы, связанной с расширяющейся урбанизацией нищеты».¹

Улицы, по которым запрещено движение, и новые проспекты²

Для удовлетворения потребностей увеличивающегося населения городов, стимулирования развития как городских, так и сельских районов и достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, сотрудники плановых и директивных органов должны пересмотреть свое негативное отношение к росту городов. Оно неэффективно и контрпродуктивно. Более того, оно препятствует инициативам, направленным на сокращение масштабов нищеты.

Имеется недвусмысленное свидетельство того, что урбанизация может играть позитивную роль в социальном и экономическом развитии. В историческом плане статистическая связь между урбанизацией и экономическим ростом всегда была тесной.³ Сегодня города, как правило, располагают более мощным потенциалом в плане сокращения масштабов нищеты, чем сельские районы. Города — это основной источник экономического роста в большинстве стран, и на них приходится непропорционально высокая доля национального экономического производства:⁴ «страны с высоким уровнем урбанизации, как правило, имеют более высокие доходы, более стабильную экономику, более эффективные институты, и они лучше могут противостоять такому явлению, как изменчивость глобальной экономики».⁵

Близость расположения и концентрация дают городам преимущества в производстве товаров и оказании услуг на основе сокращения стоимости, поддержки нововведений и содействия взаимодействию различных экономических секторов. Однако близость расположения и концентрация могут также непосредственным образом улучшить жизнь людей при меньших затратах, чем в сельских районах. Например, города могут обеспечить значительно более дешевый доступ к базовой инфраструктуре и услугам для всего населения. В результате этого показатели нищеты населения в городских районах в целом ниже, чем в сельских; переход населения из сельских районов в городские фактически снижает национальные показатели нищеты (см. вставку 13).

◀ Хотя этот человек не может направить всех своих детей в школу, он читает им газету на тротуаре около своей хижины в Калькутте, Индия

© Шехзад Нурани/ «Стилл пикчерс»

13 РОЛЬ УРБАНИЗАЦИИ В СОКРАЩЕНИИ МАСШТАБОВ НИЩЕТЫ¹

Сложилось понимание того, что миграция из сельских районов в городские лишь распространяет нищету в городах. Однако, как правило, социальная мобильность сопровождает миграцию, и показатели нищеты сокращаются как в сельских, так и в городских районах во многих странах. В проведенном ЮНФПА исследовании была предпринята попытка рассмотреть роль урбанизации в этих изменениях. Были выявлены улучшения показателей, касающиеся нищеты стран, по трем компонентам: сокращение масштабов нищеты в сельских районах, сокращение масштабов нищеты в городских районах и увеличивающаяся доля населения в городских районах, в которых показатель нищеты ниже.

Эта процедура, которая применялась в 25 странах в различных регионах и в различный период времени, свидетельствует о возможном важном значении урбанизации в общем процессе сокращения масштабов нищеты. В соответствии с указанным подходом воздействие урбанизации до 90-х годов XX века, как представляется, было незначительным. Однако в последующий период в среднем на переход населения из сельских районов в городские приходится около 10 процентов показателя национального сокращения нищеты.

В период 1999–2005 годов в Боливии на урбанизацию приходилось 28,3 процента из 1,2 процента сокращения национального уровня нищеты; 17 процентов из 5,1 процен-

та сокращения масштабов нищеты в Бразилии в период 1999–2004 годов также объясняется процессом урбанизации. В период 1998–2001 годов показатели уровня нищеты в городских и сельских районах Никарагуа практически не изменились; однако в результате урбанизации национальный уровень нищеты сократился практически в два раза.

Хотя эти данные не являются свидетельством того, что урбанизация играет самостоятельную роль в поощрении сокращения масштабов нищеты, она может быть одним из динамичных компонентов процесса сокращения масштабов нищеты на национальном уровне

Люди интуитивно осознают преимущества жизни в городах. Это объясняет то, почему миллионы людей каждый город перемещаются в города. Однако многие плановые и директивные органы в странах с высокими темпами урбанизации хотят предотвратить рост городов.⁶ Такое отношение не основывается на фактическом положении дел. Это имеет также негативные последствия для сокращения масштабов нищеты. Право на жизнь в городах, предложенное Целевой группой Проекта тысячелетия Организации Объединенных Наций,⁷ по-прежнему в должной мере не реализуется из-за предвзятого отношения сотрудников директивных органов к его широкому применению.⁸

Нежелание сотрудников директивных органов признавать урбанизацию стало серьезным препятствием для достижения успехов, чему способствовали общественные движения в городах. В последние годы местные организации неимущих слоев населения и неправительственные организации (НПО) достигли заметных успехов в прилагаемых совместных усилиях, направленных на улучшение качества жилья, инфраструктуры и услуг, что в значительной степени способствует ослаблению и сокращению масштабов городской нищеты. Их усилия признаются все шире.⁹ Во многих отношениях Конференция Хабитат 2006 года стала отражением достигнутого успеха.

Однако часто местным общинам приходится преодолевать препятствия, создаваемые местными и на-

циональными властями, в то время когда применение подхода, предусматривающего широкую поддержку, могло бы быть более эффективным. В целях оказания содействия продвижению процесса урбанизации в правильном направлении сотрудники директивных органов должны изменить послышки, лежащие в основе их пристрастного отношения к городам.¹⁰ Они должны быть в состоянии не только следить за изменениями, но и направлять усилия на улучшение условий жизни в городах и сокращение масштабов нищеты. Этот аспект показан в настоящей главе в отношении вопроса, имеющего крайне важное значение для сокращения масштабов нищеты в городах: потребности неимущих слоев населения в жилье.

Попытки ввести ограничения в отношении населения: неэффективная стратегия

Национальные органы управления предпринимали попытки осуществлять две стратегии для ограничения быстрого расширения городских поселений для неимущих, а именно: а) амбициозные планы сдерживать население в сельских районах или же колонизировать новые сельскохозяйственные зоны; и б) регулирование городского землепользования на основе выселения или же, что происходит чаще, отказа от оказания базовых услуг в таких областях, как водоснабжение и санитария.¹¹

При этом сотрудники директивных органов глубоко убеждены в том, что, во-первых, жители трущобных

районов не должны были переезжать в города, а также что оказание помощи жителям трущоб способствует чрезмерной урбанизации. Поэтому они пытаются сделать города менее привлекательными для потенциальных мигрантов.

Поскольку большинство неимущего населения в странах с низким уровнем доходов по-прежнему живет в сельских районах, интуитивно представляется разумным сократить миграцию из сельских районов в городские до уровня, соответствующего количеству рабочих мест и объему услуг в городах. Во многих городах мира наиболее активные дебаты в коридорах власти ведутся не о том, как помочь городской бедноте, а о том, как предотвратить ее прибытие, расселение и дальнейшее проживание в них.

Однако, как правило, в основе аргументов в пользу того, что чрезмерная миграция из сельских районов в городские является одной из причин городской нищеты, лежит ряд неправильных представлений:

- *мигранты из сельских районов в городские несут основную ответственность за нищету в городских районах.* Как отмечается в главе 1, основной компонент роста городов в большинстве стран — это не миграция, а естественное увеличение населения (т.е. более высокий показатель рождаемости, чем показатель смертности). Как правило, мигранты не концентрируются среди неимущих слоев.¹² Кроме того, многие жители бедных поселений являются не мигрантами из сельских районов в городские, а неимущими людьми, перемещенными из других частей города;
- *основной упор на городскую нищету может отвлечь внимание от вопросов, связанных с развитием сельских районов.* Отношение к «сельской» и «городской» нищете неодинаково и их конкуренция друг с другом в отношении ресурсов — это не только концептуальная ошибка, но и весьма недальновидный подход к существующей проблеме. По сути дела, успешное развитие сельских районов, как правило, стимулирует и поддерживает развитие городов и наоборот.¹³ Кроме того, успешное развитие сельских районов может фактически способствовать образованию более широкой миграции из сельских районов в городские. В противоположность этому рост городов — это мощный стимул для производства продовольствия, особенно мелкими фермерами. Доступ к процветающим городским рынкам способствует как сокращению масштабов нищеты в сельских районах,

так и обеспечению продовольственной безопасности в городах;

- *рост населения в городах является причиной образования трущобных районов.* Действительно, рост городов часто сопровождается быстрым расширением незапланированных кварталов, а также высокой концентрацией неимущих слоев населения; но в основном это является результатом недостаточного внимания к потребностям бедных, что связано с процессами планирования и управления (см. следующий раздел).
- *неимущие слои населения — это ущерб для экономики городских районов.* Напротив, неимущие слои городского населения играют важную роль в укреплении экономики городов и национальном развитии. Значительная часть бедного населения, естественно, занята в неформальном секторе. Однако неформальный сектор — это не просто беспорядочный комплекс маргинальных видов деятельности, как это обычно считается; значительная часть этого сектора является конкурентоспособной и весьма динамичной, а также должным образом интегрированной в городскую и даже глобальную экономику. В неформальном секторе многих стран Африки, расположенных к югу от Сахары, работают две трети населения городов, и этот сектор играет важную роль в принятии ответных мер в связи с кризисами в городских домашних хозяйствах. Кроме того, он является одним из основных источников для трудоустройства и получения доходов женщин из числа неимущего городского населения;
- *мигранты будут лучше ощущать себя в сельских районах.* Когда мигранты перемещаются в городские центры, они делают осознанный выбор. Даже в том случае, если условия работы и жизни в городских районах влекут за собой многие трудности, жизнь в городах понимается как более благоприятный вариант по сравнению с жизнью в сельских районах, в противном случае мигранты не прибывали бы из сельских районов в городские. Ясно, что меры, направленные на сдерживание миграции, могут сделать положение как сельских, так и городских неимущих слоев населения хуже, но не лучше;
- *антимиграционная политика может ограничить рост городов.* Не имеется достаточно доказательств того, что ограничительные правила

планирования или же плохие условия в городских районах значительно сократили миграцию из сельских районов в городские. В результате ухудшения условий неимущим слоям населения в городах стало труднее выбираться из тисков нищеты и сдерживать усилия, направленные на подготовку к росту городов.

В порядке резюме следует отметить, что мобильность — это одна из стратегий, которую домашние хозяйства и отдельные лица принимают в целях улучшения их жизни и уменьшения риска и уязвимости. Кроме того, во многих регионах люди вынуждены жить в сельских районах. Рост населения и экологические изменения истощают базу природных ресурсов и подрывают ее способность поддерживать местных жителей. Кроме того, отсутствие безопасности, вызванное гражданскими беспорядками, также заставляет многих жителей сельских районов уезжать в города или в их окрестности.¹⁴ Таким образом, для многих перемещение в города — это не только логически обоснованная

14 БЕСПОЛЕЗНОСТЬ ПОПЫТОК ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ МИГРАЦИИ ИЗ СЕЛЬСКИХ РАЙОНОВ В ГОРОДСКИЕ

Многочисленные попытки контролировать миграцию из сельских районов в городские вызывают чувство разочарования. Подобные попытки предпринимались в большинстве стран с централизованно планируемой экономикой, когда ограничивалась миграция в столицы, что не давало существенных или вообще никаких результатов.¹ Многие правительства стран в постколониальный период унаследовали драконовские меры колониальных режимов, направленные на предупреждение роста городов. Усилия перенаправить потоки миграции или же сократить концентрацию населения в городах часто отражают отсутствие понимания технократами процесса миграции. Предпринимаемая правительствами политика, как правило, направлена на содействие деконцентрации. В противоположность этому их четкая и объективная политика, которая, как правило, учитывает условия рыночных сил, практически неизбежно усиливает концентрацию.²

В результате был сделан следующий вывод: «...В обществах, позволяющих свободное передвижение людей в пределах своих границ, возможно, произойдет сокращение масштабов нищеты в сельских районах. В тех же обществах, в которых предпринимаются попытки контролировать миграцию или же ограничить перемещение населения в города, возможно, произойдет мало изменений или же положение еще более ухудшится. Например, внутреннее перемещение населения находилось под тщательным контролем как в Китае, так и во Вьетнаме до реформ, проведенных в 1978 и 1986 годах, соответственно. В последующие десятилетия показатели нищеты в обеих странах резко сократились».³

необходимость, но, порой, и единственное средство, обеспечивающее выживание.

Несмотря на многие серьезные и сохраняющиеся трудности, в целом процесс урбанизации повышает уровень жизни людей. Мигранты и неимущие слои городского населения также способствуют росту городов и национальной экономики. В осуществляемой политике необходимо признать роль мобильности в процессе развития и сокращения масштабов нищеты. Реальная проблема заключается не в быстром росте городов, а в том, что города не готовы к этому.

Прямой контроль за миграцией из сельских районов в городские может также повысить уровень нищеты в сельских районах в результате сокращения переводов денег и товаров в сельские домашние хозяйства от родственников-мигрантов. В большинстве стран с низким уровнем доходов денежные переводы и поступления от не связанной с сельским хозяйством деятельности в городах составляет все большую долю доходов домашних хозяйств в сельских районах. Такое взаимодействие между сельскими и городскими районами, возможно, со временем увеличится, и необходимо поддерживать это.¹⁵ Бедные домашние хозяйства, которым удастся диверсифицировать их источники доходов в различных точках и экономических секторах, как правило, менее уязвимы к воздействию неожиданных нарушений, и у них есть возможность преодолеть порочный круг нищеты.

Попытки контролировать миграцию из сельских районов в городские неблагоприятно воздействуют на права отдельных лиц и сдерживают общее развитие. Предпринимать такие попытки сложно, и как правило они неэффективны. Не удивительно, что эти попытки не достигали успеха на протяжении многих лет, о чем говорится во вставке 14.

Неправильное отношение к росту городов также оказывает вредное влияние. Предположение того, что дальнейший рост не произойдет из-за сложившегося неблагоприятного положения, представляется по меньшей мере неразумным:

«... Рост и расширение территорий городов происходит повсеместно. В городах, в которых отмечается увеличение численности населения и экономический рост, неизбежно расширяется процесс урбанизации. Это само по себе очень важно, поскольку обычно представители органов, занимающихся городским планированием, и директивных органов говорят о своих городах как об исключении из правил, утверждая, что другие города будут расти и расширяться, а с их городом это не произойдет



▲ Социальный работник помогает молодому человеку, страдающему полиоэметитом, в Аддис-Абебе, Эфиопия

© Шон Спраг/ «Стилл пикчерс»

только потому, что он уже и так достиг максимальных размеров, а также потому, что это вызовет дополнительные возражения».¹⁶

Удовлетворение потребностей неимущих слоев населения в жилье

Если сотрудники директивных органов признают неизбежность роста городов, они смогут оказать помощь в удовлетворении потребностей неимущих слоев населения. Одной из важнейших областей в этом отношении является обеспечение жильем. Как на протяжении многих лет отмечает ООН-Хабитат, многие трудности, с которыми сталкиваются представители неимущих слоев городского населения, в значительной степени связаны с качеством, местоположением и безопасностью жилья.

Перенаселенность, неадекватные инфраструктуры и услуги, отсутствие собственности, риски, связанные со стихийными и антропогенными бедствиями, отсутствие права на гражданство и возможности в плане трудоустройства и получения доходов взаимосвязаны.

Недвижимость — это основной элемент, характерный для городской нищеты. Многие можно сделать для улучшения жизни людей на основе разработки более эффективной политики в этой области. Инициативы в этой сфере особенно благоприятно сказываются на неимущих женщинах, на которых зачастую лежит тройная обязанность, а именно воспитание детей, ведение хозяйства и получение дохода.

Крыша над головой и адрес в жилом квартале — это важнейшие начальные элементы, благодаря которым они могут воспользоваться предлагаемыми городами преимуществами, а именно: возможность получения работы, возможность получения дохода, инфраструктура, услуги и удобства. Достойное жилье обеспечивает безопасность имущества, безопасность семей, укрепление социальных связей и сетей, оказание услуг и предоставление средств для получения доступа к базовым услугам. Для женщин имущество и жилье имеют особенно важное значение в плане ликвидации нищеты, борьбы с ВИЧ/СПИДом, миграции и насилия.

Если неадекватное жилье является причиной, лежащей в основе городской нищеты, то постоянное нежелание сотрудников директивных органов признавать факт роста городов заставляет неимущих защищать самих себя в условиях неорганизованного и жестокого рынка земли и жилья. Не имея никаких возможностей, неимущие слои населения вынуждены жить в ненаселенных или опасных районах, в которых мала вероятность оказания даже минимальных услуг, таких, например, как водоснабжение и базовые санитарные услуги.

Во всех странах мира люди демонстрируют огромную изобретательность и располагают огромными ресурсами, однако миллионы людей в развивающихся странах живут в сооружениях, построенных собственными силами. Значительная доля неимущих горожан может получить доступ к земле и жилью лишь путем поселения на землях, удерживаемых спекулянтами, или же поселения в местах с низкой стоимостью на рынке земли, таких, например, как склоны гор, берега рек, подвергающихся наводнениям, водосборные площади или же районы, расположенные поблизости от промышленных зон.

Такие поселения часто являются незаконными, но, как правило, — это единственный вариант, доступный для бедных людей, будь то мигранты или же коренные жители, ищущие жилье. Незаконность и отсутствие безопасности жилья часто препятствуют людям модернизировать их дома или же совместными усилиями модернизировать кварталы, в которых они живут. Гарантии владения имуществом будут стимулировать местную экономику, поскольку они содействуют тому, чтобы люди вкладывали средства в улучшение своего жилья.

Как правило, правительства не оказывают помощь в районах, в которых права на землю неясны, поэтому в неофициальных поселениях в этих районах редко оказываются услуги в таких областях, как водоснабжение, санитария, транспорт, электроснабжение или же базовые социальные услуги. В результате этого модель заселения часто бывает случайной и ассиметричной.

Когда жители трущоб пытаются улучшить свои жилищные условия или же когда местные органы управления пытаются оказать им минимальные услуги, экономические затраты могут быть необоснованными.¹⁷ Прокладка дороги или же труб для водоснабжения или канализации требуют сноса зданий. Отсутствие планирования, неадекватное местоположение, отсутствие доступа к дорогам и отвратительные условия жизни затрудняют обеспечение водоснабжения, санитарии, энергоснабжения и затрудняют строительство дорог и

удаление мусора в бедных районах. Вместе с тем, предположение, что будут предприняты попытки улучшить положение в этой области, способствуют снижению цен на землю, содействуют появлению такого явления, как спекуляция, и уменьшают безопасность.

Улучшение доступа к земле и жилью для все большего числа городских неимущих жителей требует более широкого подхода. Широко признаются права населения на жилье; однако резко отрицательная позиция директивных органов в отношении роста городов продолжает препятствовать удовлетворению потребностей неимущих слоев населения в жилье. В нескольких странах женщины сталкиваются с дополнительными трудностями в осуществлении их прав на жилье, поскольку национальные законы не разрешают им владеть собственностью на законных основаниях.

Резкие скачок: новый сценарий строительства жилья

«Правительства должны укреплять свой потенциал в плане принятия ответных мер на давление, вызываемое быстрыми темпами урбанизации... Особое внимание следует уделять управлению земельными ресурсами для обеспечения экономичного землепользования, защиты крупных экосистем и содействия обеспечению доступа неимущих слоев населения к земле как в городских, так и в сельских районах».¹⁸

Как могут национальные или международные учреждения оказать помощь в создании приемлемых условий жизни в городах в будущем для масс неимущих слоев населения, как это было рекомендовано на Международной конференции по народонаселению и развитию (МКНР)? Необходимо проводить различия между подходами, направленными на удовлетворение потребностей неимущих слоев населения, которые в настоящее время живут в городах, а также подходов, целью которых является ослабление давления, вызванного будущим ростом городов.

Продолжающиеся дискуссии прежде всего концентрируются на нынешнем положении в существующих трущобных районах, их внутренней организации, их борьбе против выселения и улучшении услуг, оказываемых в городских районах. Все шире признается роль местных организаций в улучшении условий жизни бедного населения в городах. Организации гражданского общества несут ответственность за расширение прав и возможностей населения на местном уровне и за изменение процессов принятия решений, которые

15 КАКОВО ЧИСЛО НОВЫХ НЕИМУЩИХ ГОРОЖАН?

Доля растущего городского населения в развивающихся странах, относящегося к категории неимущих, в разных странах далеко не одинакова, и ее трудно определить. Однако даже в приблизительном определении ясно, что эта доля высока.

Тремя компонентами роста городов являются миграция, естественный прирост населения и реклассификация сельских районов в качестве городских. Повсеместно естественный прирост среди бедного населения выше, независимо от того, относятся ли оно к числу мигрантов или к коренным жителям. Как правило, показатель уровня нищеты мигрантов является средним между показателем в городских и сельских районах. Это же относится к показателю уровня нищеты населения, живущего в сельских районах, которые были реклассифицированы в качестве городских.

По подсчетам, в Бразилии 69 процентов мигрантов в городские районы и население сельских районов, которые были реклассифицированы в качестве городских (в период с 1999 по 2004 год), могут быть отнесены к категории «бедных». В течение этого же периода 48 процентов естественного прироста в городах приходится на неимущие слои населения.¹ В этом случае, по весьма консервативным подсчетам, вполне можно предположить, что бедное население составит более половины всех новых горожан. В странах с более высоким уровнем нищеты более высокую долю новых горожан будут составлять лица с низким уровнем дохода.

будут иметь долгосрочные последствия для городского планирования и управления.»

Однако, учитывая предстоящий рост городов, нынешние потребности в жилье во многих странах — это лишь верхушка айсберга. Предполагается, что в период между 2000 и 2030 годами только в Африке и Азии появится дополнительно 1,7 млрд. новых горожан. Многие из этих новых городских жителей, будь то мигранты или коренные граждане стран, относятся к категории неимущих слоев населения (см. вставку 15).

Планирование будущего быстрого увеличения потребностей в жилье в малых и больших городах при одновременном удовлетворении накопившегося в прошлом спроса требует серьезнейших изменений в подходе муниципальных и национальных органов управления. Им будет необходимо мобилизовать их технические и политические ресурсы, с тем чтобы принимать решения, связанные с землей, жильем и услугами, в пользу, а не против интересов неимущих слоев населения городов. Им будет необходимо также использовать опыт и местные знания организаций гражданского общества, многие из которых в настоящее время применяют успешные подходы.

Решение проблем, связанных с увеличением численности городского населения в развивающихся странах в два раза, требует более широкого видения и более эффективного подхода. Для того чтобы появились возможности улучшить жизнь бедных слоев населения, необходимо обеспечить их доступ к недорогой и охватываемой соответствующими услугами земле, на которой они могут построить дома и пользоваться другими услугами. В этом случае они смогут планировать свою дальнейшую жизнь. Таким образом, важнейшей инициативой в среднесрочном и долгосрочном плане является обеспечение доступа к жилью на основе осуществления активной политики в отношении владения землей, введения соответствующих норм, финансирования и оказания услуг.

Одной из стратегий будет уделение основного внимания обеспечению доступа к земле для растущего населения. Необходимо реалистично подходить к решению этого вопроса. Правительства быстро развивающихся стран не способны предоставить жилье и желаемые городские услуги для большинства проживающих ныне в условиях нищеты горожан. Они вряд ли смогут удовлетворить потребности растущего числа дополнительных жителей городов. Совершенно нереально представить себе, что эти новые горожане смогут успешно конкурировать на, несомненно, агрессивных рынках недвижимости.

В этих обстоятельствах предоставление земли с минимальными услугами является существом проблемы. Целью будет предоставление неимущему населению участков земли, на которые можно будет добраться при помощи «колесного» транспорта (начиная от автобусов и кончая велосипедами), при этом должны оказываться услуги по меньшей мере, в таких областях, как, водоснабжение, санитария, удаление мусора и электроснабжение.

Как правило, сначала жилье имеет вид сарая и строится из всех имеющихся под рукой материалов. Однако со временем оно может быть модернизировано. История неформальных поселений учит нас, что, если бедные люди уверены в своих правах на жилье и имеют доступ к услугам, то со временем они совершенствуют свое жилье.

Инвестирование в свои дома является одним из средств для семей накапливать наиболее ценный капитал, который можно будет использовать в чрезвычайных ситуациях. С помощью соседей и при поддержке правительства и неправительственных организаций они могут повысить качество оказываемых им базовых услуг.

Обеспечение бедных слоев населения землей с минимально оказываемыми услугами — это непростое решение. Учитывая связанные с этим экономические интересы, нечеткие положения, касающиеся землевладения, во многих городах развивающихся стран и неспособность неофициальных рынков земли извлекать выгоды в результате эксплуатации неимущих слоев населения, землевладение всегда связано с трудностями. Как правило, не только предполагаемые бенефициары, но и местные и национальные органы управления располагают ограниченными ресурсами. Более того, обычно органы управления не принимают твердых решений, необходимых для урегулирования имеющихся проблем.

Следует отметить, что обреченный на провал, но значительно менее амбициозный, чем традиционный подход к обеспечению жильем вызывает трудности как технического, так и политического характера. Это требует радикальных изменений в подходах к планированию городского землепользования и изменению мышления политических и планирующих органов.

Регулирование городских рынков земли: возможно ли это?

«Нет никакого дефицита земли. Проблема заключается в неправильно функционирующих рынках земли, неэффективных положениях и отсутствии активной политики управления».²⁰

Основными техническими трудностями, связанными с предоставлением земли неимущим слоям городского населения, являются: а) определение местонахождения и приобретение достаточных площадей, пригодных для строительства жилья; б) разработка устойчивых способов финансирования и передача земли неимущим слоям населения; в) регулирование функционирования рынков земли.

Якобы существующий дефицит земли является одним из основных препятствий для разработки более эффективной политики жилищного строительства для неимущих слоев населения. Необходимость охраны экологически чистой и пригодной для ведения сельского хозяйства земли от хаотичного расширения городов — это одна из серьезных проблем. Однако большинство городов по-прежнему имеет площади, пригодные для строительства, но ими владеют или их контролируют частные компании или государственные учреждения, которые не заинтересованы в том, чтобы ее использовали в целях строительства жилья. Таким образом, в реальности проблема заключается в том, что

существует не дефицит земли, а дефицит приемлемых цен на землю.

Удовлетворение потребностей неимущих слоев населения в земле легче обеспечить в условиях функционирования должным образом регулируемых рынков земли и жилья. Эффективные рынки не только способствуют обеспечению землей неимущих слоев населения, но и содействуют экономическому росту.

Отсутствие эффективного регулирования фактически усиливает нищету. В неофициальных поселениях люди платят за землю и услуги, больше, чем жители более обеспеченных районов.²¹ Нерегулируемые рынки делают также более трудным для государственных органов сбор налогов с имущества, сокращение спекуляцией земли и накопление ресурсов на основе ориентированного на социальные цели планирования землепользования (см. вставку 16).

Финансирование социально ориентированного жилья всегда было трудным делом, однако имеется немало новаторских предложений в этом направлении. Учитывая регулируемые рынки земли, поддержка местных органов управления, НПО и международных финансовых учреждений может направляться на применение более активного подхода.

Международные и многосторонние учреждения могут внести свой вклад в эти усилия. Новые правила системы Организации Объединенных Наций, о которых заявил Генеральный секретарь в августе 2006 года, позволят Организации Объединенных Наций устранить этот имеющий структурный характер недостаток и обеспечить более эффективную поддержку в финансировании строительства доступного по цене жилья. Указанная поддержка будет включать в себя системы финансирования ипотеки в интересах неимущих слоев населения, которые в настоящее время испытываются на местах, в качестве альтернативы традиционной политике социального жилищного строительства.²² Особое внимание будет необходимо уделять проблемам гендерного характера, существующим в официальных системах предоставления кредитов, которые не допускают женщин на этот рынок. Как оказалось, обеспечение доступа к микрофинансированию способствует расширению прав и обязанностей женщин и сокращению масштабов нищеты в городах.

Пропагандистская работа, голосование и действия: необходимость руководства

Эти инициативы требуют нового понимания и беспрецедентного уровня политической поддержки на местном и национальном уровнях. Большинство политиков

16 ЗЕМЛЯ ДЛЯ БЕДНЫХ В УСЛОВИЯХ БЫСТРОГО РОСТА ГОРОДОВ¹

Проблема заключается не столько в нехватке земли или численности неимущих горожан, сколько в их ограниченном доступе к земле и жилью из-за диспропорций на рынках земли.

Обслуживание уже населенных районов стоит больше, чем оказание услуг на незанятых участках. Однако государственные органы, не имеющие достаточных средств, как представляется, находят инвестиции небольшого размера в программах ex post facto, которые представляются более подходящими, чем должным образом спланированная и активная политика в этом направлении. Много можно было бы сделать для улучшения положения, например путем введения специального законодательства о предоставлении земли группам населения с низким уровнем дохода. Города могли бы финансировать развитие городов путем налогообложения, увеличения стоимости земли в результате государственных инвестиций в местную городскую инфраструктуру или услуги или же переопределения землепользования в более выгодных целях, например реклассификация сельских районов в городские или же использование земли не для строительства жилья, а в коммерческих целях.

Как правило, неимущие слои населения городов воспринимаются как пассивная сила в производстве и потреблении земли, однако у них есть определенные возможности для того, чтобы платить за землю, несмотря на низкий и нестабильный доход. По сути дела бедные люди уже платят весьма высокую цену за жилье, которое они находят на неофициальном рынке. Эта способность могла бы быть лучшим образом реализована на основе официального регулирования и предоставления участков земли.

Таким образом дефицит земли или финансовых ресурсов — это не единственное препятствие на пути осуществления устойчивой политики. Бедное население необходимо защитить от той ненормальной практики, которую применяют строительные компании, капитализирующие услуги, оказываемые местными общинами или же государственным сектором. Для определения объема и надлежащего инвестирования имеющихся ресурсов, включая ресурсы самого неимущего населения, в более справедливое развитие городов необходимы политическая воля, а также управленческий и технический потенциал.

не хотят конфронтации с силами, регулирующими реальный рынок недвижимости в городах. Как отмечалось выше, трудности, связанные с удовлетворением потребностей неимущих слоев населения в земле, не вызывают оптимизма. Главнейшая инициатива, без которой большинство усилий обречено на провал, заключается в регулировании повышения стоимости земли. Иными словами, необходимо принять меры финансового характера, препятствующие спекулянтам и лицам, осваивающим землю, необоснованно повышать цену на землю и услуги.

Вряд ли такой подход обретет популярность у нынешних руководящих городских структур. Политическое нежелание усиливается временным разрывом между предлагаемой деятельностью и возможным получением доходов с политической точки зрения. Расходование политического капитала и финансовых инвестиций необходимы немедленно. Однако политические преимущества и экономические блага — это дело будущего.²³

Такие трудности способствуют объяснению того, почему среднесрочное и долгосрочное планирование землепользования традиционно не занимало ведущего места в приоритетах государства и доноров. Однако нельзя игнорировать потребности все большего числа людей. В частности, необходимо рассмотреть препятствия правового, социального и культурного характера, с которыми сталкиваются женщины в получении доступа к земле. Необходимы не только политическая воля и жизнеспособные технические решения, но и скоординированная поддержка политики со стороны доноров и других субъектов.

Формирование политической воли начинается с признания того, что часто неимущие слои населения составляют основную часть увеличивающегося городского населения. Это также требует, чтобы руководители и сотрудники директивных органов признали неизбежность роста городов и относились к неимущим слоям населения как к городским жителям, которые имеют безусловное право жить в городе и иметь достойное жилье. Концепция того, что бедные люди²⁴ — это не подлинные городские жители, сводит на нет смысл переговоров относительно землепользования, стандартов, государственных услуг и окружающей среды, которые могут эффективным образом решить острейшие проблемы в городах. Кроме того, это подрывает желание политиков решать указанные проблемы.

Обеспечение понимания этих вопросов сотрудниками директивных и плановых органов с учетом отрицательного отношения к урбанизации и росту городов потребует широкомасштабной практической деятельности. Многодисциплинарные подходы и широкая международная поддержка могут содействовать изменению этого отношения благодаря представлению четких, основанных на фактах и убедительных доказательствах происходящих изменений и тех потребностей, которые возникают из-за них.

В частности, специалисты в области народонаселения могут содействовать извлечению основных уроков на основе получения данных, проведения анализов и

приведения конкретных примеров, включая: а) неизбежность и реальные преимущества урбанизации и роста городов; б) бесполезность антиурбанистических настроений и политики; в) увеличивающаяся доля национальной нищеты с разбивкой по гендерному признаку в городских районах; г) эффективность активных подходов к удовлетворению потребностей неимущих мужчин и женщин в городах; и е) важность привлечения неимущих слоев населения к принятию решений, оказывающих воздействие на условия их жизни.

Дополнительные основания для оптимизма

В заключение следует отметить, что значительная доля практицизма должна сопровождать такие инициативы, как предоставление неимущим слоям населения участков земли с минимальной инфраструктурой. Подобные предложения не пошатнут конец беспредельной жесткости рынка и капризам демократической системы. Распределение земли с минимальными услугами может на постоянной основе использоваться для менее благородных целей, чем удовлетворение потребностей неимущего населения.

Контроль за действиями строительных компаний и компаний, оказывающих услуги, которые используют социально мотивированные планы выделения земли для повышения своих прибылей, является реальной проблемой. Субсидии могут лишь повысить цену на землю. Отсутствует надлежащая регистрация, связанная с землепользованием, в международных масштабах. Многие экспериментальные проекты в этой области не дают реальных результатов.

Вместе с тем следует отметить, что лица, не относящиеся к категории неимущих, попытаются извлечь выгоду. Некоторые бенефициары переедут в другие места жительства, как только их собственность обретет денежную ценность, при этом следует учитывать, что это обстоятельство может быть позитивным, поскольку оно становится одной из форм социальной мобильности. Распределение государственной земли может стать жертвой недобросовестных экономических или политических планов. Это может увеличить социальную и географическую дистанцию между имущими и неимущими слоями населения.²⁵

Возможность того, что они могут стать жертвами эксплуатации в экономических и политических целях, не должна препятствовать социально мотивированным подходам к обеспечению доступа к земле с оказываемыми услугами. Другие социальные и политические силы при поддержке более эффективной информации и

17 ПОДГОТОВКА К РАСШИРЕНИЮ ГОРОДОВ СРЕДНЕГО РАЗМЕРА В ЭКВАДОРЕ¹

Основное внимание в проекте Всемирного банка, направленного на улучшение условий жизни бедных горожан в Эквадоре, делается на удовлетворение будущих потребностей в жилье в пяти городах среднего размера. Предполагается, что в течение следующих 15–30 лет население этих городов увеличится вдвое, а их территория увеличится в три раза или больше. Как это ни парадоксально, большинство сотрудников плановых органов не рассмотрели вопрос о последствиях прогнозируемого роста населения. Для удовлетворения потребностей, связанных с прогнозируемым ростом, потребуется официально реклассифицировать земли, находящиеся на периферии городов, из категории сельских в городские, в результате чего официальные границы городских районов расширятся.

В этих городах не отмечается дефицита доступных по цене участков для неимущих слоев населения городских районов. Большинство жилых участков предоставляется частными землевладельцами или строительными компаниями, разделяющими или продающими земли, на которых оказываются минимальные услуги; недопущение повышения цены в результате спекуляции и обеспечение того, чтобы жилые районы оставались доступными для неимущих горожан, требуют постоянного выделения доступной по цене городской земли. Для этого муниципалитеты должны проводить активную подготовку к расширению городов на основе: а) расширения городских границ; б) планирования дорожной сети в районах расширения; в) определения 25–30-метровой зоны для сети инфраструктуры на местах; г) приобретения права на землепользование, обмена участками земли между землевладельцами, если это необходимо, и использования займов Всемирного банка для приобретения земли (по объявленной рыночной стоимости земли для целей налогообложения), если это необходимо.

коммуникации начнут прилагать усилия, направленные на то, чтобы создать препятствия для улучшения жизни неимущих.²⁶

Подготовка к будущему

*«Образование трущобных районов не является неизбежным, и оно недопустимо».*²⁷

Значительная часть прироста населения мира в обозримом будущем будет приходиться на городские центры стран с низким и средним уровнем дохода. Успехи в сокращении масштабов нищеты, неравенство мужчин и женщин и удовлетворение других целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, будут зависеть от эффективной политики и практической деятельности в городах.

Недавно предпринятые инициативы способствуют расширению возможностей применения более активного подхода к росту городов и особенно к удовлетворению потребностей неимущих слоев городского населения. Так, например, недавно Всемирный банк выпустил исследование по вопросу о динамике глобального расширения городов, с тем чтобы оказать помощь правительствам развивающихся стран в подготовке к предстоящему существенному увеличению численности населения городов.²⁸ В этой работе основное внимание уделяется не конкретным, связанным с землепользованием потребностям бедных слоев населения, а расширению городов в целом, при этом особо подчеркивается необходимость принятия реалистических планов, учитывающих неизбежный рост городов.²⁹ Практическое применение этого подхода показано во вставке 17.

В настоящей главе утверждается, что такая позиция потребует изменения менталитета, а также применяемого подхода. Вместо дискутирования о том, как следует расти городам, городским (и другим) органам управления следует на максимально эффективной основе планировать принятие мер в связи с ростом. Вместо того, чтобы разрабатывать стандарты, отражающие необходимые действия, они должны обсуждать с местными жителями эти стандарты и то, чего можно добиться. Вместо разработки правил землепользования для сдерживания роста городов они должны использовать правила, способствующие поиску мест, пригодных для строительства жилья для населения с низким уровнем доходов.

Городские и национальные органы планирования не могут добиться этого в одиночку. Они должны осознавать потребности, возможности и поддержку, которые можно получить на местном уровне. Банки развития и международные организации, такие, как ЮНФПА и Организация Объединенных Наций-Хабитат, могут содействовать осуществлению этой программы, предоставив свои технические знания, осуществляя пропагандистскую деятельность и налаживая диалог по вопросам политики.

Обычно международное сообщество и общественность сосредоточивают свое внимание на великолепных мегаполисах и конурбациях. Однако в основном будут расти малые и средние по размеру города. Как правило, они не будут обладать достаточными ресурсами и услугами, однако в целом в них легче обеспечить доступ к земле. Многого еще можно добиться, но немного можно сделать для оказания содействия малым городам в сборе и использовании информации

и оказании им других видов поддержки. Это делает «переход к урбанизации» более эффективным в содействии достижению глобальной цели сокращения масштабов нищеты.

