

# РЕГИОНАЛЬНЫЙ ДОКЛАД РЕГИОНА СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

«ГОРОДА СНГ: ПУТЬ В УСТОЙЧИВОЕ БУДУЩЕЕ»  
К КОНФЕРЕНЦИИ ООН ПО ЖИЛЬЮ И УСТОЙЧИВОМУ  
ГОРОДСКОМУ РАЗВИТИЮ (ХАБИТАТ III)

## Основные положения



**UNEP**

**ООН ХАБИТАТ**  
ЗА ЛУЧШЕЕ БУДУЩЕЕ ГОРОДОВ

**Программа ООН-Хабитат в Российской Федерации**

г. Москва, Леонтьевский переулок, д. 9

Тел.: +7 495 787-22-53

Факс: +7 495 787-22-53

[www.unhabitat.ru](http://www.unhabitat.ru)

[www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org)

**Европейская экономическая комиссия ООН (ЕЭК ООН)**

Дворец Наций

СН - 1211 Женева 10- Швейцария

Тел.: +41 (0) 22 917 22 57

Факс: +41 (0) 22 917 00 41

<http://www.unece.org>

**ОТКАЗ ОТ ОТВЕТСТВЕННОСТИ**

Применяемые обозначения, а также способ подачи материалов в данной публикации не подразумевают выражения какого-либо мнения Секретариата ООН в отношении юридического статуса какой-либо страны, территории, города или области или их властей, а также в отношении определения их границ, экономических систем или уровня развития. Анализ, выводы и рекомендации настоящей публикации могут не отражать мнения Программы ООН по населенным пунктам или ее Совета управляющих.

Упоминание в настоящей публикации каких-либо конкретных коммерческих продуктов, торговых марок, процессов или услуг, а также названия предприятия, фирмы или корпорации не обозначает одобрения, рекомендации или предпочтения со стороны ООН-Хабитат или ее сотрудников.

**Программа ООН-Хабитат в Российской Федерации**

г. Москва, Леонтьевский переулок, д. 9

Тел.: +7 495 787-22-53

Факс: +7 495 787-22-53

[www.unhabitat.ru](http://www.unhabitat.ru)

[www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org)

**Европейская экономическая комиссия ООН (ЕЭК ООН)**

Дворец Наций

СН - 1211 Женева 10- Швейцария

Тел.: +41 (0) 22 917 22 57

Факс: +41 (0) 22 917 00 41

<http://www.unece.org>

**ОТКАЗ ОТ ОТВЕТСТВЕННОСТИ**

Применяемые обозначения, а также способ подачи материалов в данной публикации не подразумевают выражения какого-либо мнения Секретариата ООН в отношении юридического статуса какой-либо страны, территории, города или области или их властей, а также в отношении определения их границ, экономических систем или уровня развития. Анализ, выводы и рекомендации настоящей публикации могут не отражать мнения Программы ООН по населенным пунктам или ее Совета управляющих.

Упоминание в настоящей публикации каких-либо конкретных коммерческих продуктов, торговых марок, процессов или услуг, а также названия предприятия, фирмы или корпорации не обозначает одобрения, рекомендации или предпочтения со стороны ООН-Хабитат или ее сотрудников.

# РЕГИОНАЛЬНЫЙ ДОКЛАД РЕГИОНА СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

«ГОРОДА СНГ: ПУТЬ В УСТОЙЧИВОЕ БУДУЩЕЕ»  
К КОНФЕРЕНЦИИ ООН ПО ЖИЛЬЮ И УСТОЙЧИВОМУ  
ГОРОДСКОМУ РАЗВИТИЮ (ХАБИТАТ III)<sup>1</sup>

## Основные положения

Содружество Независимых Государств (СНГ) было основано в 1991 году на началах суверенного равенства всех его членов. Все государства-участники являются самостоятельными субъектами международного права. В его составе десять постоянных членов и один ассоциированный. Страны, входящие в объединение на 01.01.2014: Армения, Азербайджан, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Россия, Таджикистан, Туркменистан (ассоциированный член), Украина, Узбекистан.

СНГ представляет собой важный механизм проведения межгосударственных консультаций и переговоров в целях согласования и реализации в рамках Содружества направлений многостороннего сотрудничества. Объединение играет значительную роль в обеспечении безопасности, стабильности и взаимодействия одиннадцати суверенных государств в различных сферах<sup>2</sup>.

Содружество Независимых Государств обладает значительным ресурсным потенциалом. Оно занимает 16,4% мировой территории (22,1 млн. кв.километров), на которой проживает около 4,4% мирового населения (282 млн. человек на 01.01.2014). Плотность населения – 13 человек на 1 кв.километр. Доля городского населения – 66%, сельского – 34%. Мужчины составляют 47%, женщины – 53%.

На долю СНГ приходится около 20% мировых запасов нефти, 40% природного газа, 25% угля, 10% производства электроэнергии, 25% мировых запасов леса, почти 11% мировых возобновляемых водных ресурсов и 13% пахотных земель. Транспортно-коммуникационные системы государств – участников Содружества играют все большую роль в мировых транспортных связях.

<sup>1</sup> Региональный доклад основывается на национальных докладах о развитии населенных пунктов, представленных государствами - участниками СНГ (Республика Армения, Республика Беларусь (проект), Республика Кыргызстан, Российская Федерация (проект), Республика Таджикистан) заключениях и оценках национальных координаторов и экспертов (Республика Азербайджан, Республика Казахстан, Республика Молдова) других открытых аналитических и информационных источниках.

<sup>2</sup> Аналитический доклад «Двадцать лет Содружеству Независимых Государств», 2011.

## ОБЩИЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ РЕГИОНА СНГ

Временной отрезок 1996–2014 гг. характеризуется как период перехода от плановой экономики к рыночной, начавшийся в 1991 году после распада СССР и продолжающийся до настоящего времени. В регионе произошли значительные изменения в политической, экономической, социально-демографической и экологической сферах развития населенных пунктов. Трансформация национальных экономик принесла не только позитивные перемены, но и выдвинула новые вызовы и угрозы, обострила ряд старых проблем, копившихся предыдущие десятилетия в бывших республиках СССР.

Советский период в истории стран СНГ сопровождался прежде всего значительным ростом промышленности, появлением новых городов и развитием инженерно-транспортной и социальной инфраструктуры в населенных пунктах. Отмечался рост сельскохозяйственных, добывающих и промышленных отраслей в экономиках стран региона. Фиксировалось увеличение общей численности населения и, как следствие, в сочетании с индустриализацией, рост городского населения стран. Вместе с тем размещение городов и промышленных объектов во многом было нацелено на обслуживание единого народнохозяйственного комплекса, имеющего тесные связи с городами и производствами республик бывшего СССР. В структуре вновь создаваемых городов была значительна доля поселений, ориентированных на конкретные цели и задачи и имеющих узкую специализацию (моногорода). Это заложило серьезные диспропорции в пространственном развитии, зачастую ограничивая возможности экономики городов адаптироваться к условиям, возникшим в результате распада единого народнохозяйственного комплекса.

После обретения независимости бывшие республики СССР, государства–участники СНГ, реализовали собственные, во многом различные, модели политических и экономических реформ,

что оказывало существенное влияние на развитие урбанизационных процессов. Во многих странах СНГ отмечался стремительный рост урбанизированных территорий и расширение мегаполисов, в которых концентрируется основная масса населения, формируются новые социально-экономические явления. Динамика и глубинные причины этих процессов отличаются от страны к стране.

В условиях кардинальных изменений механизмов хозяйствования и управления, перехода к рыночной многоукладной экономике города стран Содружества не только получили новый импульс для развития, но одновременно столкнулись с рядом проблем. К наиболее характерным следует отнести следующие:

- разрыв устоявшихся межгосударственных хозяйственных связей и вызванные этим трудности в обеспечении промышленности сырьевыми и энергетическими ресурсами, сокращение рабочих мест;
- социальное расслоение населения;
- высокая концентрация населения и промышленного производства в крупнейших и крупных городах;
- стагнация малых и средних поселений (включая моногорода);
- нарастание транспортных проблем в столицах и крупных городах;
- растущая нагрузка на городскую инфраструктуру, имеющую высокий износ;
- неблагоприятная экологическая обстановка в районах, прилегающих к крупным промышленным центрам;
- риски возникновения природных и техногенных катастроф;
- отсутствие эффективной системы управления и обслуживания многоэтажным жилым фондом;
- недостаток социального и доступного арендного жилья для обеспечения социально уязвимых слоев населения;

- ресурсозатратность и энергоемкость систем инженерно-технического оснащения городов;
- слабая практика применения инновационных энерго- и ресурсосберегающих технологий и мероприятий;
- снижение управляемости процессами градостроительного развития, сокращение объемов работ по прогнозированию и долгосрочному планированию территориального и градостроительного развития, корректировке генеральных планов и других градостроительных проектов;
- размытость и дублирование функций, полномочий и компетенций между центральным и региональным уровнями исполнительной власти, а также уровнем местного самоуправления;
- нехватка финансирования для реализации необходимых программ развития в городах.

## ДЕМОГРАФИЧЕСКИЕ ТЕНДЕНЦИИ И ПРОЦЕСС УРБАНИЗАЦИИ

Страны региона различаются по характеру и результативности демографических процессов. В пяти странах: Армении, Беларуси, Молдове, России, Украине в период 1996–2014 гг. наблюдалось сокращение общей численности населения. Потери населения (от общей численности в 1996 году) составили: от 3% - в России, 7% - в Беларуси и Армении, до 11,4% - в Украине. В Молдове, с учетом обособления Приднестровья, население уменьшилось на 17,8% (прил., табл. 1).

В трех странах (Беларусь, Россия, Украина) это связано прежде всего с высоким уровнем смертности и низким уровнем рождаемости. Внешняя миграция не компенсировала естественную убыль населения. Лишь по итогам 2013 и 2014 годов Россия продемонстрировала положительный естественный прирост населения по сравнению с предыдущим годом. В этот же период в Беларуси незначительный общий прирост населения страны произошел за счет положительного сальдо миграции, что также компенсировало естественную убыль населения.

Следующую группу стран, где в рассматриваемый период был отмечен естественный прирост населения, образуют государства Центральной Азии (Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан и Азербай-

джан. В Казахстане этот процесс был также усилен положительным сальдо внешней миграции. Таким образом, прирост населения (от общей численности в 1996 году) составил от минимальных 12,5% в Казахстане до максимальных 43% в Таджикистане.

В целом на пространстве СНГ в рассматриваемый период по характеру трендов динамики численности населения и демовоспроизводственных процессов четко прослеживались две полярные зоны: европейская зона и Армения – с отрицательной динамикой, суженным типом воспроизводства и центральноазиатская зона и Азербайджан – с положительной динамикой и расширенным типом воспроизводства населения.

Прогноз по региону свидетельствует о том, что увеличение жителей СНГ будет продолжаться в рамках общемировой тенденции роста населения, но оставаться гораздо меньшим как по абсолютным, так и по относительным параметрам. В европейской части численность населения практически стабилизировалась и увеличиваться не будет, прирост прогнозируется за счет стран Центральной Азии (Казахстан, Узбекистан, Таджикистан, Туркменистан, Кыргызстан) и Закавказья (Азербайджан). Тем не менее, согласно прогнозу ООН, население региона СНГ в целом будет сокращаться и к 2050 году уменьшится на 37 млн. человек.

В Армении, Беларуси, Молдове, России и Украине происходит старение населения, сокращение лиц трудоспособного возраста. Наблюдается так называемая «демографическая старость», что выдвигает на передний план потребности пожилых людей и увеличивает нагрузку на здравоохранение, социальную и пенсионную системы государств. Очевидно, что сокращение трудоспособного населения будет иметь негативное влияние на рынки труда и может привести к дефициту трудовых ресурсов в вышеназванных странах.

Одновременно в Азербайджане, Казахстане, Кыргызстане, Таджикистане, Туркменистане и Узбекистане наблюдаются обратные тенденции. Средний возраст жителей составляет порядка 26 лет. Трудоспособная часть населения (в возрасте от 15 до 64 лет) и в будущем будет составлять в среднем до 70%, что выводит на первый план проблемы, связанные с обеспечением доступа к образованию, трудоустройством, обеспечением жильем.

### **Управление быстрой урбанизацией**

Города, в которых сосредоточены финансовые, трудовые, интеллектуальные и иные ресурсы, играют ведущую роль в экономике стран региона, особенно в его восточной части. Основными источниками экономического роста выступают столицы и крупные города, в то время как малые и средние города в целом слабо участвуют в экономическом и социальном развитии рассматриваемых стран, что приводит к перекосам территориально-пространственного развития.

В период 1995–2005 гг. в ряде стран (Молдова, Армения, Кыргызстан, Таджикистан, Узбекистан) наблюдался процесс снижения численности городского населения.

Начиная с 2005 года, уровень урбанизации начал расти и практически стабилизировался в подавляющем большинстве стран. Наиболее равномерно формировалось городское население Беларуси, прирост которого в рассматриваемый период составил 8% населения (прил., табл. 2).

В целом за период 1995–2014 гг. доля городского населения увеличилась в Узбекистане,

Беларуси, Украине, России, Азербайджане. Резкий скачок урбанизации в Узбекистане обусловлен тем, что в 2009 году около 1000 крупных сельских населенных пунктов получили статус городских поселений. Несмотря на то, что численность населения отдельных стран (Беларусь, Россия, Украина) в рассматриваемый период сокращалась, количество горожан и их удельный вес в общей численности жителей страны стабильно увеличивались. Внутренние миграционные потоки в этих странах на протяжении нескольких десятилетий направлены преимущественно из сельской местности в города.

Одновременно доля городского населения снизилась в Молдове, Армении, Кыргызстане, Таджикистане, Туркменистане и Казахстане. В Казахстане вследствие административно-территориального преобразования территорий в 2006 году городские поселки, находящиеся вне территории подчиненности администрациям городов республиканского, городского и областного значения, были преобразованы в сельские населенные пункты, что привело к снижению уровня урбанизации в стране. В Армении это обусловлено активной эмиграцией из страны, в Молдове – не только эмиграцией, но в большей степени результатом «единовременной» корректировки статистических данных, отражающих ситуацию после отделения Приднестровья. В Армении, Кыргызстане и Таджикистане в рассматриваемый период проходил процесс дезурбанизации вследствие деиндустриализации и миграции населения из городов в сельскую местность, вызванной безработицей. Свой вклад также внес высокий естественный прирост в сельской местности вследствие традиционного многодетного уклада семей в Центральной Азии. В этой части региона можно наблюдать признаки «ложной урбанизации».

На сегодняшний день наиболее урбанизированными странами СНГ являются Беларусь (76, 8%), Россия (74, 1%), Украина (69%).

Основная масса городского населения стран СНГ преимущественно сконцентрирована в крупных и больших городах. В некоторых странах наблюдается стихийный, бессистемный про-

цесс «расползания» крупных городов на прилегающие, в том числе сельскохозяйственные территории. Одновременно происходит снижение численности населения в средних и малых городах.

В рассматриваемый период шел активный рост столичных городов. Столицы стран СНГ представлены достаточно крупными городами. В семи из них население превышает 1 млн. человек. В настоящее время в столицах региона проживает от 8,4% (Астана) до 57% (Ереван) городского населения страны (прил., диагр.1).

Столицы, административные центры и крупные города СНГ играют ведущую роль в национальных экономиках. Они привлекают от 40 до 80 % всех инвестиций, приходящих на территорию каждой страны извне или осуществляемых предприятиями и другими инвесторами, находящимися на территории страны. Эти города производят в расчете на 1000 жителей в среднем на 30% больше стоимостных объемов платных услуг, розничной торговли и гражданского строительства. При этом в указанных городах уровень фактической безработицы на 30–40% ниже, чем на остальной территории стран и регионов, а в последние годы число незаполненных вакансий в некоторых из этих городов превышает число желающих получить работу, то есть существует дефицит рабочей силы, который частично покрывается за счет внутренней или внешней миграции. В то же время высокая доля городского населения в столицах оказывает негативное влияние на равномерность расселения по территории стран и усугубляет нагрузку на социальную, инженерную, транспортную инфраструктуру столичных городов.

Для процесса урбанизации в странах характерны как приток в города сельского населения на постоянной основе, так и возрастающее маятниковое движение населения из сельского окружения и ближайших малых городов в крупные города, а также формирование широких пригородных зон. В результате процесса роста и развития пригородных зон крупных городов (субурбанизации) происходит формирование городских агломераций. Вокруг крупнейших го-

родских центров образуется скопление населенных пунктов (преимущественно городского типа), срастающихся в единое целое в результате интенсификации экономических и культурных связей.

Возникновение агломераций на территории СНГ – объективный, закономерный процесс, характерный для современного этапа урбанизации и развития производительных сил, сопровождаемый усилением процессов концентрации населения, производственной и непроизводственной деятельности в скоплениях городов. Агломерации возникают в местах с высоким потенциалом развития, наиболее благоприятных для концентрированного развития, избирая в качестве ядер центры приоритетного роста – столицы, порты, крупнейшие города и рекреационные комплексы, базы освоения новых ресурсных районов.

Однако в некоторых странах процесс образования агломераций носит стихийный, бессистемный характер и развивается по негативному неуправляемому сценарию «ложной урбанизации» с характерными для него последствиями, которые неизбежно сказываются на обострении социально-экономических, экологических и транспортных проблем в развитии ядра агломерации и окружающих его поселений. Во многом это обусловлено сложностью и новизной агломераций как объектов социально-экономического и градостроительного проектирования.

### **Удовлетворение потребностей разных возрастных групп**

Численность молодежи в регионе достигла своего пика в 2000 году и несколько снизилась в последнее десятилетие как в абсолютном выражении, так и в виде доли от общей численности населения (с 26% до 23%). Наиболее «молодыми» являются страны Центральной Азии.

Лица от 15 до 29 лет составляют 40–50% от численности лиц возрастной категории 15-64 лет. В остальных странах эта цифра не превышает 40%.



По данным Всемирного банка, к 2013 году во всех странах декларировался 100%-ный уровень грамотности молодежи в возрасте 14–26 лет<sup>3</sup>. С 2000 года в большинстве стран СНГ наблюдается тенденция уменьшения ежегодных государственных расходов на образование. Это негативно отразилось на качестве среднего и высшего образования, материально-техническом обеспечении школ и вузов, уровне подготовки молодых специалистов. Одновременно наблюдается процесс коммерциализации высшего образования. В настоящее время по охвату населения высшим образованием лидером среди стран СНГ является Беларусь.

Положительной тенденцией является формирование общего образовательного пространства в регионе СНГ. Обеспечивается равный доступ граждан в общеобразовательные учреждения, взаимное признание и эквивалентность документов о среднем (общем) и среднем профессиональном (специальном) образовании, осуществляется повышение квалификации и переподготовка специалистов.

Уровень безработицы в странах региона среди молодежи по разным оценкам составляет 13–14%. По данным Международной организации труда (МОТ), в последние несколько лет в СНГ не было значительного увеличения официального уровня безработицы. Однако, молодые работники в большей степени, чем другие группы трудящихся, занимаются низкокачественными, неустойчивыми формами труда. Молодые люди в регионе в значительной степени заняты в неформальном секторе экономики. Особенно их доля высока в сельском хозяйстве, строительстве и сфере услуг. По оценкам МОТ, к 2017 году в СНГ уровень безработицы среди юношей составит 17,3%, а среди девушек – 17,7%.<sup>4</sup> Пожилые люди составляют одну из самых уязвимых групп населения по уровню доходов в регионе. За рассматриваемый период средний размер пенсий вырос, но все еще остается недостаточным для удовлетворения потребностей их получателей. Средний раз-

мер пенсии в 2013 году по отношению к средней начисленной заработной плате составлял от 20 до 40% в большинстве стран СНГ, только в Кыргызстане и на Украине – около половины.

Вопросы реформирования системы социального обеспечения лиц пожилого возраста, в первую очередь вопросы пенсионной реформы, в ряде стран решаются медленно и непоследовательно. Тревогу вызывает также неготовность во многих странах системы здравоохранения к возрастающему числу и специфическим нуждам пациентов пожилого возраста. Свидетельством этого является, например, зачаточное состояние или полное отсутствие гериатрической службы в большинстве стран.

В семи из одиннадцати стран разрабатываются национальные стратегии и планы действий осуществления Мадридского международного плана действий по проблемам старения.

Следующая группа лиц, требующая к себе повышенного внимания, – это дети. После распада СССР на всем пространстве СНГ наблюдалось сокращение детских дошкольных учреждений. Как следствие, снижался и охват детей дошкольным образованием. После падения этих показателей практически до критического уровня с 2000 года снова начался их рост. Анализ показывает, что наиболее остро эта проблема стоит в странах Центральной Азии и Армении. На их фоне наиболее благополучными выглядят Беларусь, Казахстан, Молдова Россия. Существует ряд проблем, характерных для всех республик: нехватка мест в дошкольных учреждениях, особенно в крупных городах, снижение их материально-технической базы, проблема педагогических кадров. Вместе с тем появились новые вариативные формы работы с детьми – это частные детские учреждения, школы раннего развития и другие.

### **Обеспечение равенства полов в городском развитии**

Во всех государствах Содружества женщины живут дольше, чем мужчины. В 2013 году раз-

<sup>3</sup> <http://data.worldbank.org/>.

<sup>4</sup> <http://www.belta.by/economics/view/uroven-bezrobotitsy-v-sng-budet-snizhatsja-mot>.

ница составляла от 4,2 года в Таджикистане до 11,2 лет в России. По сравнению с Россией не-намного лучше ситуация в Беларуси (10,6 лет), Украине (9,9 лет) и Казахстане (9,3 лет). Большой разрыв между продолжительностью жизни приводит к дисбалансу в половозрастной пирамиде, особенно в старших возрастных группах.

Наблюдается значительное улучшение положения и повышение статуса женщин в странах СНГ. За прошедшие годы в странах СНГ были приняты конституции, содержащие соответствующие статьи, нормативные правовые акты по вопросам гендерного равноправия. Все они соответствуют демократическим международно-правовым нормам. Во всех странах созданы и работают соответствующие государственные органы и неправительственные организации, отвечающие за улучшение положения женщин в обществе.

СНГ является единственным регионом, где число женщин превышает число мужчин в сфере оплачиваемого труда в несельскохозяйственном секторе и составляет более 50%. Число девушек, обучающихся в системе высшего образования в странах СНГ, является самым высоким в мире: 131 девушка на 100 юношей в колледжах и университетах<sup>5</sup>.

Во всех странах ведется планомерная работа по увеличению влияния женщин в принятии политических решений в обществе. Если учесть все профессиональные области, гендерное соотношение в странах СНГ практически равное, а доля женщин среди старших должностных лиц и руководителей достигает 37%. В каждой из стран женщины занимают достаточно высокие посты в правительствах, в том числе премьер-министров, министров, спикеров парламентов, но их доля до сих пор незначительна, и чаще они возглавляют министерства и ведомства, курирующие вопросы социальной политики: здравоохранения, образования, труда и соцзащиты, культуры. В парламентах большин-

ства стран доля женщин не достигает критической массы в 30%, которая считается необходимой для того, чтобы женщины могли полноценно влиять на исход политических дебатов.

Основным противоречием в современном положении женщин на рынках труда в странах Содружества все еще является сохранение высокой потребности женщин в оплачиваемой работе при снижении спроса экономики на рабочую силу вообще и женскую в особенности, что усиливает проявление дискриминации в трудовой сфере. Женщины попадают в категорию тех, кого первыми увольняют и последними берут на работу. Наличие нескольких, особенно малолетних, детей и возраст женщин старше 45 лет делают ее еще более уязвимой на рынке труда.

В законодательстве стран СНГ зафиксирована зависимость размера заработной платы от величины и качества трудового вклада работника. В среднем заработная плата женщин ниже, чем мужчин и составляет 60–75%. Это обусловлено более низким должностным статусом женщин, дифференциацией заработной платы по отраслям, концентрацией женщин в традиционных секторах экономики на относительно низко оплачиваемых работах (образование, здравоохранение, культура, социальная работа), продолжающейся гендерной сегрегацией в сфере труда и т.д.

В соответствии с Докладом о человеческом развитии ПРООН (2014 г.), по индексу гендерного равенства в 2013 году страны имели следующий рейтинг: Беларусь – 28 место, Молдова – 51 место, Россия – 52 место, Казахстан – 59 место, Армения – 60 место, Украина – 61 место, Азербайджан – 62 место, Кыргызстан – 64 место, Таджикистан – 75 место<sup>6</sup>. Данный индекс отражает неравенство в гендерном отношении в трех измерениях: репродуктивное здоровье, уровень влияния и экономическая активность.

<sup>5</sup> Доклад об осуществлении целей в области развития, сформулированных в Декларации Тысячелетия (2010).

### ВЫЗОВЫ И УГРОЗЫ

- Наиболее сильной демографической угрозой и проблемой будущего для пяти стран СНГ (Армения, Беларусь, Молдова, Россия, Украина) является тенденция сокращения общей численности населения вследствие низкого уровня рождаемости, высокого уровня смертности и активной внешней миграции трудоспособного населения (кроме России) в другие страны в поисках достойной работы, более высоких зарплат.
- Серьезным вызовом будущего для европейских стран (Армения, Беларусь, Молдова, Россия, Украина) станет проблема естественного старения наций и уменьшения доли лиц трудоспособного возраста, сокращения рынков труда. Эти же страны столкнутся с увеличением нагрузки на пенсионную систему, систему здравоохранения и социального обеспечения. В условиях ограниченного потенциала внешних миграций перспективы устойчивого развития связаны с необходимостью кардинального повышения производительности труда.
- Для большинства стран Центральной Азии и Азербайджана вызовы урбанизации связаны в основном с высокими темпами демографического роста, что влечет необходимость создания условий для развития качественной системы образования и трудоустройства. Рост населения при наличии серьезных ограничений для развития сельского хозяйства будет создавать давление на рынок труда.
- В перспективе возрастет и миграция из сельской местности в города. Эти процессы стимулируются снижением возможности занятости на селе из-за сокращения земельных площадей и ухудшения водообеспечения. Оседание населения из сельской местности происходит преимущественно в крупных городах, однако жилищные, инфраструктурные и другие мощности, потенциал обеспечения занятости в городах пока не соответствуют сезонному и постоянному притоку новых жителей. К этим вызовам добавляются такие проблемы как лимитированность энергоснабжения наиболее густонаселенных регионов, высокая стоимость транспортного доступа для малого и среднего бизнеса, дислоцированных в сельской местности<sup>7</sup>.
- Значительными вызовами будущего для всех стран региона станут рост и концентрация населения в крупных городах и снижение активности экономик средних и малых городов.
- Процесс урбанизации будет нарастать за счет столиц, больших и крупных городов. Неконтролируемое развитие агломераций создает угрозу сбалансированности системы расселения.
- Внутренняя миграция в Беларуси, России, Украине из села в город способствует развитию диспропорций в развитии сельских территорий и ставит под угрозу продовольственную безопасность этих стран.
- Молодежная безработица и бездеятельность представляют угрозу стабильности общества, поскольку неспособность найти работу создает чувство бесполезности и разочарования. Социальное отторжение и чувство несправедливости могут привести к неприязни и антисоциальным видам поведения.
- Низкие доходы пенсионеров создают угрозу повышения уровня бедности в регионе.

<sup>6</sup> Доклад о человеческом развитии ПРООН, 2014.

<sup>7</sup> Аналитический доклад «Урбанизация в Центральной Азии: вызовы, проблемы и перспективы». Центр экономических исследований. Ташкент, 2013.

## ЗЕМЛЯ И ГОРОДСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

Территориальные системы стран региона были сформированы под воздействием факторов, присущих плановой экономике и административным методам управления, характерным для советского периода. Процесс трансформации экономических систем государств во многих из них характеризовался хаотичным пространственным развитием населенных пунктов. Во многих странах до сих пор не сформирована эффективная политика пространственного развития, позволяющая преодолеть наследие плановой экономики и переходного периода, развить имеющийся у стран внутренний и внешний потенциал. Отсутствие документов территориального планирования (генеральных и детальных планов) ряда городов затрудняет их сбалансированное экономическое и градостроительное развитие, а также оптимальное размещение объектов нового жилищного строительства и инфраструктуры, комплексную реконструкцию существующей застройки. Общей является тенденция нерационального использования территориальных ресурсов городов. В структуре землепользования крупных городов существенную долю занимают промышленные зоны, медленно идет процесс реорганизации промзон, перепрофилирование и вывод вредных производств из центральных и срединных районов городов<sup>7</sup>.

В каждой из стран городское планирование осуществляется в рамках принятых национальных нормативных и правовых актов. В таких странах как: Азербайджан, Россия, Таджикистан, Туркменистан приняты Градостроительные кодексы, в остальных – действуют законы, комплексно регламентирующие архитектурную, градостроительную и строительную деятельность.

В Советском Союзе и в постперестроечный период развитие города часто сопровождалось его расширением на периферийные зоны, что

приводило к невысокому качеству жизни в новообразованиях, растягиванию коммуникаций, увеличению трафика на дорогах, упадку исторического центра.

Основные специфические черты, присущие городам постсоветских стран:

- наличие жилых районов с высокой плотностью застройки панельными домами, располагающихся на городских окраинах. Для городов СНГ типично наличие районов пятиэтажных домов («хрущевок») застройки 1960-х гг. и девяти- и более этажных домов застройки 70–80-х годов;
- высокая доля промышленной застройки в прилегающей к центру зоне;
- недостаточная развитость торговли и сферы обслуживания в центре;
- недостаточная для обеспечения высокой плотности в центре развитость инфраструктуры, ее ненадлежащее содержание и обслуживание;
- проблемы с правом собственности и неупорядоченная структура землевладения в центральной зоне;
- неразвитость системы местных налогов, которая основана на дотациях, а не на местных ресурсах<sup>9</sup>.

Законы земельного рынка постепенно изменяют пространственную структуру постсоветских городов. В особенности это заметно по резко возросшей стоимости жилья в центральных районах, по увеличению разрыва в стоимости между жильем в центре и на густонаселенной периферии, где преобладают многоквартирные дома. Наблюдается увеличение доли офисных и торговых площадей в центре по отношению к площади жилой застройки.

Мировой кризис одновременно вносит в тему территориального развития новый акцент: на экстенсивное развитие, на строительство дорогостоящих дорожной, транспортной и социаль-

<sup>8</sup> Национальный доклад о развитии населенных пунктов Российской Федерации к Конференции ООН по жилью и устойчивому городскому развитию Хабитат III, 2015 (проект).

<sup>9</sup> Bertaud A., Malpezzi S. The Spatial Distribution of Population in 48 World Cities: Implications for Economies in Transition. World Bank, 2003; Bertaud A. The Spatial Structures of Central and Eastern European cities: more European than Socialist? // Winds of Societal Change: Remaking Post-communist Cities: International symposium on post-communist cities the Russian and East European Center. University of Illinois, 2003.

ной инфраструктуры «с нуля» нет достаточного количества финансовых средств. Переход к рыночной экономике выдвинул новые требования к управлению территориями с целью повышения их конкурентоспособности и привлекательности для инвестиций. Актуальным одновременно остается и сохранение социальной составляющей городского развития, учет интересов уязвимых слоев населения (пожилых, детей, инвалидов и других).

В рассматриваемый период в крупных городах – центрах притяжения населения проходили процессы «точечной застройки», достаточно быстро исчерпавшие ресурсы центральных зон городов. Проекты «точечной застройки» приводили к фрагментарному улучшению городской среды отдельных районов при ухудшении функциональных характеристик города в целом (нехватка объектов социальной, транспортной инфраструктуры). Созданные таким образом городские структуры делают практически невозможными комплексные преобразования в части, например, упорядочения и повышения плотности улично-дорожной сети. Механизмы комплексной реконструкции застроенных территорий (как жилых, так и производственных) использовались недостаточно либо не использовались вовсе. Основной проблемой являлась недостаточная координация взаимодействия органов власти и застройщиков-девелоперов. Это приводило либо к некомплексной застройке (недостаточности объектов социальной и иной инфраструктуры), либо к разбалансированности города в части локальной, общегородской недостаточности мест приложения труда, ограниченной транспортной доступности таких мест<sup>10</sup>.

К основным инструментам управления и сдерживания роста городов следует отнести документы территориального планирования, которые принимаются на различных уровнях. Помимо этого, например в Российской Федерации, существуют правила землепользования и застройки (градостроительное зонирование), ко-

торые разрабатываются и утверждаются на местном уровне. В период 2001–2006 гг. для городов Кыргызстана также были разработаны «Правила застройки и землепользования».<sup>11</sup>

Работа по проектированию генеральных планов городов и поселков городского типа во многих странах региона завершилась в период 1960–1990 гг. и не актуализировалась вплоть до 2000–2002 гг. Это обусловлено главным образом социально-экономическими условиями, административно-территориальными реформами, сложной финансовой обстановкой на местном уровне. Таким образом, генеральные планы многих населенных пунктов уже устарели, хотя полностью не реализованы.

Разработка планировочной документации в ряде стран Центральной Азии и Закавказья ведется недостаточно активно, контроль городских властей за развитием городов и строительством в них недостаточен, что приводит к росту стихийных (незаконных) построек, а иногда и жилых районов на периферии и как следствие – к «расползанию» городов.

Новые генеральные планы столиц стран СНГ в основном были разработаны или подвергнуты корректуре после 2007 года, а именно: Баку (Азербайджан) – 2007 г., Ереван (Армения) – 2005 г., Минск (Беларусь) – корректура 2015 г., Астана (Казахстан) – корректура 2007, 2011 гг., Бишкек (Кыргызстан) – 2008 г., Кишинев (Молдова) – 2007 г., Москва (Россия) – 2010 г., Душанбе (Таджикистан) – 2009 г., Ашхабад (Туркменистан) – 2007 г., Киев (Украина) – проект 2010 г.

Отличительной чертой этих проектов является территориальный подход – вопросы планировки столиц рассматриваются в увязке с решением проблем пригородного расселения и экологии.

Все страны региона сегодня сталкиваются с комплексом вопросов о перспективах своей территориальной организации, выстраиванием

<sup>10</sup> Национальный доклад о развитии населенных пунктов Российской Федерации к Конференции ООН по жилью и устойчивому городскому развитию Хабитат III, 2015 (проект).

<sup>11</sup> Национальный доклад Кыргызской Республики по жилью и устойчивому развитию городов и населенных пунктов к Конференции ООН по жилью и устойчивому городскому развитию Хабитат III, 2015

новых пространственных каркасов, отвечающих интересам социально-экономического развития в долгосрочной перспективе.

### **Городская мобильность**

Начиная с 1996 года, городская мобильность во всех странах СНГ претерпела существенные изменения. Практически во всех странах, даже по сравнению с 2000 годом, наблюдается рост автомобилизации в два, а в Казахстане – в три раза (прил., табл. 3). Одновременно этот процесс усугубил ряд экологических проблем городов (повышение загрязнения атмосферного воздуха и уровня шума), а также вызвал дефицит парковочных мест как в центральных зонах крупных городов, так и в районах жилой застройки.

Параллельно массовой автомобилизации в городах шли процессы снижения доступности услуг общественного транспорта и деградации транспортного комплекса. Хотя общественный транспорт продолжает играть ведущую роль в удовлетворении транспортных потребностей населения его роль существенно снизилась (за исключением метрополитена, по-прежнему играющего важнейшую роль в обеспечении мобильности населения крупнейших городов). С начала 1990-х гг. темпы устаревания парка по-

движного состава в городах опережали существующие возможности их замещения – происходило массовое выбытие транспортных средств. В результате число единиц подвижного состава большинства видов общественного транспорта существенно сократилось. Системы транспорта общего пользования в городах региона за рассматриваемый период деградировали, тем самым ухудшив условия городской мобильности. Также перед всеми крупными городами региона нарастает по своей остроте проблема транспортной инфраструктуры – не хватает улиц, дорог, линий рельсового транспорта.

Ситуация в области регулирования транспортного комплекса и развития общественного транспорта стала меняться к лучшему лишь в последние годы, в некоторых городах начинает реализовываться идея организации движения наземного городского общественного транспорта по выделенным полосам.

В городах предпринимаются меры по развитию велодвижения и сопутствующей велоинфраструктуры, что увеличивает возможности мобильности населения и уменьшает его зависимость как от автомобилей, так и от общественного транспорта.

### **ВЫЗОВЫ И УГРОЗЫ**

- Угрозой в области обеспечения устойчивого городского планирования и проектирования является не до конца сформированная политика пространственного развития. Невысокий уровень обеспеченности территорий ряда городов СНГ актуальными градостроительными документами приводит к их хаотичному развитию, затрудняет возможности оптимального размещения объектов нового строительства, осложняет решение вопросов комплексной реконструкции территорий на уровне целых районов и групп зданий. Практика градостроительного развития городов часто не соответствует приоритетам документов территориального планирования.
- Разрастание территорий городов представляет угрозу прилегающим плодородным сельскохозяйственным землям и ландшафтным территориям.
- Будущие угрозы следует ожидать в возрастании рисков деградации городской среды. Нарастание объемов застройки при отставании ее инфраструктурного обеспечения приводит к ухудшению качественных и функциональных характеристик городской среды.
- Деградация систем общественного транспорта ухудшает условия городской мобильности и тем самым представляет угрозу пространственной связности территорий городов.
- Развитие транспортной инфраструктуры в городах в ближайшие годы станет одним из наи-

более серьезных вызовов как для общества, так и для окружающей среды вследствие роста числа автомобилей.

- Выраженной является угроза утраты квалифицированных кадров как в градостроительной науке, так и в проектировании и управлении городским развитием. Происходит мощный отток и старение кадров.

## ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА И УРБАНИЗАЦИЯ

Страны региона СНГ разнообразны по своему географическому положению, природным и экономическим условиям. Они в разной степени оказывают влияние на климат и по-разному уязвимы к его изменениям. Во всех странах диагностируется негативное влияние урбанизации на окружающую среду. Экологические проблемы городов, копившиеся годами, еще больше усугубились с изменением экономических условий.

В настоящее время в регионе выделяются следующие негативные тенденции:

- ухудшение качества воздуха, повышение уровня шума, возникновение транспортных пробок и уничтожение зеленых насаждений вследствие роста автомобилизации;
- сокращение ландшафтно-рекреационных территорий и деградация прилегающих сельскохозяйственных земель как результат экспансии городской застройки;
- загрязнение водных ресурсов вследствие неудовлетворительного состояния систем водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, особенно в малых городах;
- угроза загрязнения грунтовых вод вследствие использования устаревших технологий ликвидации и переработки отходов.

Сегодня экологическая ситуация является одной из главных причин ухудшения здоровья населения, снижения средней продолжительности жизни и роста смертности. По данным ВОЗ, вклад состояния среды обитания в формирование здоровья человека оценивается в диапазоне от 20 до 40%.

С 1996 года наблюдается повсеместный рост среднегодовых температур в государствах СНГ. Только в 2014 году средняя годовая температура воздуха превысила норму 1961–1990 гг. на 1,1°C. В целом линейный тренд среднегодовой температуры за 1976–2014 гг. для территории стран СНГ в два с половиной раза выше, чем скорость роста глобальной температуры и на треть выше скорости роста температуры в среднем по суше Северного полушария<sup>12</sup>.

Все страны региона ратифицировали Киотский протокол, и на национальном уровне проводится политика и регулирование в сфере выбросов и поглощений парниковых газов. Однако система по сбору, мониторингу данных и отчетности о выбросах парниковых газов в городах стран СНГ пока недостаточно развита. В последние годы использование экономических инструментов в сфере улучшения состояния окружающей среды, содержащихся как в международных соглашениях между государствами – участниками СНГ, так и в их национальном законодательстве, приносит свои результаты.

В целом экологическая ситуация по отдельным странам СНГ улучшается медленно, за исключением отдельных регионов, где были остановлены (или существенно сократили свою деятельность) экологически вредные производства из-за разрыва экономических связей, военных конфликтов и по другим причинам. Среди стационарных источников основной вклад в загрязнение окружающей среды и влияния на климат вносят предприятия энергетики, химической и нефтехимической промышленности, литейное производство и промышленность

<sup>12</sup> Н.В.Зайцева, И.В. Май, П.З. Шур. Актуальные проблемы состояния среды обитания и здоровья населения стран Содружества Независимых Государств. Федеральный научный центр медико-профилактических технологий управления рисками здоровью населения. г. Пермь, 2012.

строительных материалов. На долю мобильных источников приходится до 70–80% выбросов загрязняющих веществ в атмосферу.

На пространстве СНГ немало регионов с неблагоприятной экологической ситуацией, которые близки или тождественны понятию «зоны экологического бедствия». Примерами могут служить зоны Аральского и Каспийского морей, некоторые районы Урала, территории, подвергшиеся загрязнению после аварии на Чернобыльской АЭС и др.

Природные угрозы широко распространены во всех семи странах Закавказья и Центральной Азии. Значительные участки их территории покрыты горами, и здесь отмечаются практически все виды природных угроз, такие как землетрясения, оползни, сели, лавины, наводнения и засухи. Также существуют проблемы природно-географического характера: ограниченность водных, земельных и энергетических ресурсов, эрозии почв, опустынивание, что также оказывает негативное влияние на городскую и сельскую жизнь.

Одновременно существует также риск и техногенных катастроф. В настоящее время существенную угрозу экологии создает АЭС в Армении, расположенная в сейсмически неблагоприятном районе<sup>13</sup>. Более того, общины республики не в полной мере обеспечены картами сейсмического риска, что крайне важно для устойчивого развития поселений.

Специалисты прогнозируют усиление бедствий в регионе, которые вызываются воздействием природных угроз, связанных с гидрометеорологическими условиями, и увеличение ущерба, в особенности затрагивающего экономику сельских районов.

На территории СНГ опасность также представляют крупные химические, нефтеперерабатывающие предприятия, полигоны радиоактивных отходов и др.

Для минимизации последствий существующих проблем в странах разработана нормативно-правовая база, подписаны международные конвенции и приняты государствен-

ные программы и планы действий в области защиты окружающей среды, снижения воздействия на экосистемы и снижения рисков техногенных катастроф.

Наибольшие массы выбросов загрязняющих веществ в окружающую среду приходятся на урбанизированные территории СНГ, где проживает почти 150 млн. человек (70% населения региона). Очевидно, что в столицах городов, крупных промышленных центрах уровень загрязнения окружающей среды выше. Работающие предприятия, объекты производства тепло- и электроэнергии, расположенные в большинстве случаев непосредственно в населенных пунктах, выделяют в атмосферный воздух значительное количество загрязняющих веществ различных видов. От стационарных источников и автотранспорта в атмосферу выбрасывается более полутысячи наименований загрязняющих веществ, в том числе чрезвычайно и высоко опасные. В целом в зонах высокого и очень высокого загрязнения атмосферы стран СНГ проживает более 90 млн. человек (31% населения региона). Анализ данных мониторинга атмосферного воздуха указывает на рост концентраций тяжелых металлов и твердых частиц в нем. Эти негативные тенденции обусловлены ростом автомобильного парка, работающего на дизельном топливе, неудовлетворительным состоянием дорог и организацией дорожного движения. Для стран Содружества доля мобильных источников в выбросах загрязняющих веществ в атмосферный воздух составляет 71–75% валового объема выбросов. В столицах городов это показатель может быть еще выше. В общем объеме выпадений в окружающую среду отдельных веществ (сера, окисленный азот, свинец, кадмий, ртуть) доля трансграничного воздушного переноса сохраняется в пределах 70–90 %.

В 2012 году в регионе СНГ (по сравнению с 2005 годом) несколько сократились выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух от стационарных источников в целом и в расчете на 1 кв. км территории. Однако в расчете на

<sup>13</sup> «Состояние европейских городов в переходный период 2013», Программа ООН Хабитат, 2013.



душу населения этот показатель незначительно возрос (с 110 кг в 2005 году до 112 кг в 2012 году). Снижение выбросов в странах обусловлено не только и не столько природоохранными мерами, а в большей степени снижением промышленного и сельскохозяйственного производства. Не менее важной и значимой является проблема качества и использования водных ресурсов. Наибольшее количество сточных вод в СНГ образуется в жилищно-коммунальном хозяйстве (более 60%) и промышленности (20%). Загрязняющие вещества поступают в водные объекты, в основном, из рассредоточенных источников с урбанизированных и сельскохозяйственных территорий.

В 2013 году странами Содружества было подписано Соглашение о сотрудничестве в области охраны окружающей среды стран СНГ. Документ содержит положения, включающие разработку общих подходов и осуществление

согласованных мероприятий по восстановлению редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений, внедрение инновационных проектов в области охраны окружающей среды. Для обеспечения координации действий в области экологии и охраны окружающей природной среды был создан Межгосударственный экологический совет государств – участников СНГ. Предусмотрена совместная разработка межгосударственных программ и проектов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности. Страны СНГ нацелены на обмен информацией о состоянии окружающей среды, взаимодействие в области природоохранных технологий, разработку специальных средств для мониторинга, совместное предупреждение и ликвидацию последствий природных и техногенных катастроф.

## ВЫЗОВЫ И УГРОЗЫ

- Наиболее острые экологические вызовы по-прежнему связаны с изменением климата и озонового слоя, сокращением биоразнообразия, опустыниванием, загрязнением водных ресурсов, воздуха, накоплением и утилизацией отходов производства и потребления.
- Сложившаяся санитарно-гигиеническая ситуация в странах СНГ осложняется появлением принципиально новых вызовов и угроз. К ним относятся развитие новых видов производств с выбросами в окружающую среду сложных химических соединений с неизученными свойствами и наночастиц, увеличение разнообразия и повышение интенсивности шумовых и электромагнитных воздействий на население<sup>14</sup>.
- Наибольшую озабоченность вызывает состояние здоровья населения на урбанизированных территориях, на чью долю приходится максимальное количество загрязняющих веществ. Ожидается дальнейший рост количества выбросов от стационарных и, главным образом, мобильных источников вследствие увеличения экономической активности (особенно в странах Центральной Азии и Закавказья).
- Страны СНГ стоят перед риском усиления бедствий, вызванных воздействием природных и техногенных катастроф, сейсмической активности, увеличением ущерба, в особенности затрагивающего экономику сельских районов. Современные подходы к прогнозированию чрезвычайных ситуаций и превентивному реагированию на них потребуют в будущем создания глобальной сети антикризисных центров, которая позволит эффективно улучшить взаимодействие на международном и национальном уровнях. Актуально создание многостороннего международного механизма по преодолению последствий техногенных и природных катастроф с высоким уровнем реагирования на чрезвычайные ситуации.

<sup>14</sup> Н.В.Зайцева, И.В. Май, П.З. Шур. Актуальные проблемы состояния среды обитания и здоровья населения стран Содружества Независимых Государств. Федеральный научный центр медико-профилактических технологий управления рисками здоровью населения, г. Пермь, 2012.

## УПРАВЛЕНИЕ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Переход к рыночной экономике потребовал от каждой из стран СНГ разработки национального законодательства, отвечающего современным вызовам городского развития. Прежде всего это касалось определения роли, полномочий и ответственности местных органов управления и самоуправления по развитию подведомственных им территорий. Также были пересмотрены существовавшие ранее нормы и методы территориального планирования и градостроительства, определены новые приоритеты и подходы в этой сфере деятельности, специфичные для каждого из государств Содружества.

Законодательство стран СНГ закрепляет за органами местного самоуправления (публичного управления) преимущественно следующие полномочия: обеспечение комплексного развития территории муниципального образования; самостоятельное управление муниципальной собственностью, включая земельные ресурсы; утверждение и исполнение местного бюджета; установление местных налогов и сборов; утверждение программ социально-экономического и культурного развития; обеспечение потребностей населения в публичных услугах; охрана общественного порядка, организация местного транспорта и т.д. Как правило, конституции и нормативные правовые акты стран региона определяют положения о финансовой и материальной поддержке местного самоуправления со стороны государства, а также положения о компенсации местному самоуправлению затрат, возникших вследствие решений органов государственной власти.

В настоящее время в регионе все еще продолжают административные реформы. Необходимо признать, что далеко не во всех странах сложилась эффективная система управления городами. Зачастую у местных органов власти и управления нет четкого разде-

ления функций, полномочий, компетенций и ответственности. Полномочия местных органов исполнительной власти не подкреплены соответствующими финансовыми, бюджетными, административно-правовыми ресурсами. Часто сохраняется доминирование принципа централизации управления в ущерб развитию местного самоуправления. Используемые в практике органов местного самоуправления методы градостроительного регулирования связаны преимущественно с регулированием инвестиционно-строительной деятельности и рынка недвижимости, и будучи бизнес-ориентированными они зачастую не учитывают интересы территориальных сообществ жителей, соблюдение которых должно быть главным критерием эффективности управления. Положительным примером в совершенствовании правовых условий муниципального управления в России стало принятие в 2014 году Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>15</sup>.

Устойчивое положение городской власти во многом зависит от того, насколько успешно ей удастся выстроить систему управления городом, адекватную реалиям настоящего и будущего, и создать условия для городского развития. Национальными и местными органами управления бывших советских республик признается, что участие общественности имеет ключевое значение и необходимо для улучшения состояния городской среды, учета интересов различных групп населения, представителей бизнес-структур. Это можно считать важным сдвигом в сторону демократизации и децентрализации процесса планирования по сравнению с существовавшими ранее подходами. Однако практика консультирования с населением, общественными организациями и бизнес-кругами по вопросам городского плани-

<sup>15</sup> В законе впервые законодательно определено, что стратегическое планирование в РФ может осуществляться на уровне муниципальных образований. В законе консолидирован положительный опыт планирования социально-экономического развития, накопленный на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

рования, их привлечение к общественному обсуждению градостроительных проектов не везде до конца отрегулированы, носят формальный характер. Часто общественность ставится перед фактом принятия того или иного решения властей, отраженного в планах градостроительного развития территорий. Существует также проблема засекреченности определенной части информации генпланов. Нередки случаи, когда во время общественных слушаний уже разработанных генеральных или детальных планов разгораются конфликты между органами местной власти, проектировщиками и гражданами, особенно по вопросам уплотнения существую-

щей застройки, строительства дорог, сокращения озелененных территорий или сноса индивидуальных домов. Очевидно, что необходимы консультации с общественностью по предполагаемой градостроительной деятельности, учет ее интересов, поиск компромисса до того, как начнется разработка планировочной документации.

Как подтверждает практика, становление демократического общества в значительной мере зависит от наличия постоянного, конструктивного диалога между общественностью, бизнесом и органами государственной власти.

### ВЫЗОВЫ И УГРОЗЫ

- Страны региона все еще находятся на пути административных реформ. Угрозу представляет доминирование принципа централизации управления в ущерб развитию местного самоуправления. В то же время наблюдаются примеры, когда неэффективное местное самоуправление приводит к хаосу и приносит еще больший ущерб интересам сбалансированного развития территорий. Очевидно, что в условиях растущей урбанизации странам региона необходимо быть готовыми к совершенствованию и внедрению более эффективных и гибких систем управления городами.
- Для местного самоуправления угрозой является ограничение полномочий, недостаток ресурсов для самостоятельного развития и возможностей эти ресурсы генерировать. Существует низкая фискальная автономия муниципальных образований и высокая их зависимость от решений, принимаемых за пределами городов.
- В целом в сфере управления развитием городами основные вызовы и угрозы связаны с совершенствованием законодательного регулирования с учетом опыта правоприменительной практики, гармонизацией различных видов законодательства, а также с необходимостью повышения квалификации управленческих кадров – совершенствованием технологий управления.
- Практика эффективного участия населения в процессе управления городским планированием и развитием до конца не отрегулирована. Угрозу представляет игнорирование общественных интересов и невнимание местных властей к запросам населения, что в последующем может привести к конфликтам и социальной напряженности в обществе.

## ГОРОДСКАЯ ЭКОНОМИКА

Города остаются центрами экономического потенциала стран региона, но в рассматриваемый период их экономическая база коренным образом изменилась. Общей тенденцией стало снижение доли производства в традиционных отраслях первичного сектора экономики. Одновременно опережающими темпами рос сектор услуг.

Рассматриваемый временной отрезок с 1996 по 2014 год условно можно разделить на несколько этапов: период до 2000 года – экономический спад. В этот период произошел резкий спад производства в странах региона, вызванный нарушением хозяйственных связей, сокращением спроса на традиционно выпускаемую продукцию, снизился потенциал градообразующих предприятий и обострилась социально-экономическая ситуация в населенных пунктах. В 90-е годы во всех странах региона СНГ диагностировалось резкое снижение реальных доходов населения, снижение внутреннего спроса, продажа предприятий за долги и деиндустриализация экономики, высокая безработица. 2000–2007 гг. – компенсационный подъем. Благоприятная экономическая конъюнктура на мировых рынках положительно отразилась на динамике валового внутреннего продукта: он устойчиво рос с начала века как в номинальном, так и реальном выражении, хотя темпы роста не были устойчивыми. После 2008 года – влияние мирового экономического кризиса на национальные экономики стран региона. В Армении, Беларуси, Молдове, России, и Украине, в 2009 году произошло значительное снижение экономических показателей, а экономики Азербайджана, Туркменистана и Узбекистана сохранили довольно высокие темпы роста. Разная реакция на кризис отражает уровень дифференциации стран по структуре экономики, их включенности в глобальную экономику.

В целом ВВП начал неуклонно расти с 1993–1996 гг., в зависимости от страны и приближается, либо достиг в отдельных странах уровня

1991 года, от которого ведется отсчет. «Провальным» был лишь 2009 год, что объясняется влиянием мирового экономического кризиса на экономику стран СНГ (прил., табл. 4). В рассматриваемый период в экономике были в основном задействованы интенсивные факторы роста валового продукта.

Рост ВВП, увеличение объема инвестиций в основной капитал не могли не сказаться положительным образом на развитии городов региона. Однако надо учитывать, что в большей степени это относится к столицам и крупным городам, являющимися центрами привлечения инвестиций, развития производств и услуг. Крупные города все в большей степени становятся многофункциональными центрами, их облик в гораздо большей степени определяют сервисные и инфраструктурные возможности. В целом в структуре валовой добавленной стоимости сократилась доля промышленности (продукции обрабатывающих и добывающих отраслей), повысилась доля услуг (операции с недвижимостью, образование, здравоохранение, управление). В последние годы модернизация производственной базы городов происходит с использованием новых форм организации производственных территорий с особыми условиями ведения хозяйства, объединяющих предприятия с общей инфраструктурой и кооперационными связями.

Формируются производственные «кластеры». В рассматриваемый период активно стал развиваться малый и средний бизнес, который вносит весомый вклад в экономику городов. Вклад малого и среднего предпринимательства в экономику, пополнение доходных статей бюджетов разных уровней, создание новых рабочих мест стали одними из решающих факторов городского развития в каждой из стран. Вместе с тем продвижение и стимулирование малого и среднего бизнеса преимущественно осуществляется безотносительно к его инновационной составляющей. По показателю «индекс инноваций», характеризующему уро-

вень взаимодействия науки и бизнеса и скорость внедрения научных разработок в экономику, государства СНГ находятся в третьей десятке стран. Тем не менее в них развиваются технопарки, индустриальные парки и наукограды. В 2005 году в Минске был создан первый в Центральной и Восточной Европе и СНГ Парк высоких технологий со специализацией на разработке программного обеспечения, ориентированного на экспорт, помимо него работают еще 7 технопарков. В России строятся 13 технопарков в 11 субъектах федерации, в число наукоградов включено 73 городских и сельских поселений, расположенных по всей территории страны, количество индустриальных парков в 2014 году превысило 100 единиц. В Азербайджане будут построены 4 технопарка, в Казахстане действуют 8 технопарков, 4 конструкторских бюро и 3 центра трансфера технологий, в Украине насчитывается 8 технопарков.

Сокращение бюджетного финансирования науки привело к уменьшению в целом по СНГ численности специалистов в области проведения научных исследований и разработок новых технологий. Таким образом, на практике инновационная направленность экономик большинства стран СНГ находится в стадии формирования. Реальное действие разработанных и принятых законодательных актов в этой сфере в значительной мере нейтрализуется неразвитостью рыночных отношений, низкой степенью зрелости конкурентной среды, неоправданной бюрократизацией исполнительной власти, ограниченностью финансовых ресурсов, необходимых для создания благоприятных условий функционирования инновационных малых и средних предприятий, высокими рисками, незначительной вовлеченностью в мировое интеллектуальное пространство, отсутствием соответствующей инфраструктуры, низкой ин-

новационной культурой и инерционностью экономического мышления.

Для стимулирования инновационного развития региона в 2011 году была принята Межгосударственная программа инновационного сотрудничества государств – участников СНГ до 2020 года<sup>16</sup>.

В период экономических трансформаций особенно пострадали средние и малые города. В большинстве таких городов в силу трудностей переходного периода наблюдалось снижение количества промышленных предприятий, которые ранее являлись основными потребителями рабочей силы. Более того, эти города и сегодня сталкиваются с отсутствием эффективных программ и финансовых средств для развития, износом инженерной, производственной и транспортной инфраструктуры.

Ключевой проблемой малых и средних городов часто является их монопрофильность (так называемые «моногорода»), заложенная еще во времена плановой экономики, вследствие чего страны региона не всегда успешно интегрировали эти населенные пункты в новую матрицу социально-экономического развития. Например, в России насчитывается 319 моногородов, из них 94 отнесены к категории поселений с наиболее сложным социально-экономическим положением (в том числе во взаимосвязи с проблемами функционирования градообразующих организаций)<sup>17</sup>. В Беларуси более 70 населенных пунктов в большей степени зависят от работы одного предприятия<sup>18</sup>. В Казахстане – 27 моногородов, в которых проживает 15% городского населения страны. В Кыргызстане 6 из 25 городов возникли на месте разработки месторождений полезных ископаемых. Они были созданы как поселения, обслуживающие какое-либо крупное производство и возрождаются только в том случае, если в них будет

<sup>16</sup> Межгосударственная программа инновационного сотрудничества государств – участников СНГ до 2020 года ставит задачу по созданию условий для повышения глобальной конкурентоспособности экономики государств региона, трансформации ее в социально ориентированную инновационную экономику, реализации приоритетов экономического развития на основе эффективного взаимодействия национальных инновационных систем в интегрируемом инновационном пространстве, утверждения международного авторитета Содружества как одного из мировых центров технологического лидерства.

<sup>17</sup> Национальный доклад о развитии населенных пунктов Российской Федерации к Конференции ООН по жилью и устойчивому городскому развитию Хабитат III, 2015 (проект).

<sup>18</sup> Национальный доклад о развитии населенных пунктов Республики Беларусь к Конференции ООН по жилью и устойчивому городскому развитию Хабитат III, 2015 (проект).

возобновлено производство<sup>19</sup>. В связи с экономическим кризисом ряд монопрофильных городов, в которых деградировали градообразующие предприятия, оказался в тяжелом экономическом положении и с высокой долей дотаций в городском бюджете. В них наиболее остро встала проблема занятости.

Одновременно существуют и примеры успешного развития таких городов, нашедших себя в новых экономических условиях. В некоторых случаях в странах с формирующейся рыночной экономикой они составляют основу развития. Например, в богатой полезными ископаемыми России три четверти дохода от общей стоимости экспорта страны в 2012 году давали такие отдельно взятые крупнейшие статьи экспорта, как сырая нефть (34,4%), нефтепродукты (19,7%), природный газ (11,8%), черные металлы (4,3%), уголь (2,5%), продукция неорганической химии (1,5%) и алюминий в слитках (1,2%)<sup>20</sup>. Эти направляемые на экспорт полезные ископаемые и металлы, а также многие другие экспортные товары в подавляющем большинстве производятся в малых городах и моногородах. Во всем субрегионе города, которые специализируются на экономике с простой системой производства, ориентированной на экспорт, находятся в экономически выгодном положении. Например, в районах добычи нефти и газа в России, Казахстане, Азербайджане и Туркменистане большие города продолжают расти и даже создаются новые малые города. Впрочем, важное значение имеет тот факт, что в условиях капиталистической системы географического распределения производственных фондов и контроля над фондами ценности, созданные по большей части в малых городах, по существу аккумулируются не в местах производства, а в столицах государств и главных городах регионов, а в иных случаях

и в намного более отдаленных мировых финансовых центрах и оффшорных зонах<sup>21</sup>.

### **Создание достойных рабочих мест и средств к существованию**

По оценке Статкомитета СНГ, общая численность безработных<sup>22</sup> в странах СНГ в соответствии с критериями Международной организации труда (МОТ) составила в 2013 году 8,1 млн. человек, или 5,9% численности экономически активного населения. Годом ранее она была несколько выше – 6,0%. В целом безработица планомерно снижалась начиная с 2000 года, и ее уровень заметно ниже, чем в Европейском союзе. В целом по СНГ процент безработных среди экономически активных женщин составляет 5,6%, а среди экономически активных мужчин – 6,3%. В общей численности безработных доля молодых людей в возрасте 15–24 года составила в 2013 году в целом по СНГ – 25%; людей в возрасте 25–54 года – 68%, 55 лет и старше – 7%. Возрастной состав неработающих заметно различается по странам СНГ. Остра молодежная безработица в Центральной Азии (кроме Казахстана) и Закавказье, что провоцирует трудовую, часто нелегальную миграцию в более развитые страны, в частности в Россию. Однако официально показатели регистрируемой безработицы значительно ниже уровня, определяемого по данным обследований рабочей силы, так как значительная часть безработных ведет поиск работы самостоятельно, не вставая на учет в службах занятости населения. В определенной степени это обусловлено сложностью регистрации незанятых граждан, незначительным размером пособий по безработице, задержкой их выплат и другими причинами. В большинстве стран СНГ в целях расширения возможностей трудоустройства осуществляется профессиональная подготовка

<sup>19</sup> Аналитический доклад «Урбанизация в Центральной Азии: вызовы, проблемы и перспективы». Центр экономических исследований. Ташкент, 2013.

<sup>20</sup> О.Голубчиков, А.Бадина, Региональный доклад о жилье и городском развитии к конференции Хабитат III: страны СНГ и Кавказа. Расчеты сделаны на основе данных Росстата (2013). Торговля в России. Москва, доступ на сайте: [http://www.gks.ru/bgd/regl/b13\\_58/Main.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b13_58/Main.htm).

<sup>21</sup> О.Голубчиков, А.Бадина, Региональный доклад о жилье и городском развитии к конференции Хабитат III: Страны СНГ и Кавказа, 2015.

<sup>22</sup> К безработным, в соответствии с критериями Международной организации труда, относятся лица в возрасте, установленном для измерения экономической активности населения (в странах СНГ – от 15 лет до 70–75 и старше), которые в рассматриваемый период (в течение недели, предшествующей моменту опроса) не имели работы (доходного занятия), активно занимались ее поиском и были готовы приступить к ней в течение двух недель.

и переподготовка безработных, а также организация оплачиваемых общественных работ, не требующих специальной подготовки.

Уровень оплаты труда существенно различается по странам. Среднемесячная номинальная заработная плата, пересчитанная в единую валюту по среднегодовому курсу, различается в разы. В 2000–2005 гг. различия превышали 11 раз, в последующие годы они сократились до 6,5 раза в 2013 году<sup>23</sup>. Наиболее высокий средний уровень оплаты труда в 2005–2013 гг. был в России (в 2000 году – в Казахстане) и Казахстане, а самым низким на протяжении многих лет он остается в Таджикистане.

В 2013 году среднемесячная заработная плата в России была в 6,5 раза выше, чем в Таджикистане, в 4 раза выше, чем в Кыргызстане, в 3,2 раза выше, чем в Молдове (прил., табл. 5).

Несмотря на рост уровня зарплат, уровень малообеспеченности населения в странах Содружества вызывает тревогу (прил., табл. 6). Так, удельный вес населения, находящегося за национальной чертой бедности, критически высок в Таджикистане (46,7%), Кыргызстане (37%) и Армении (32%). Этот факт объясняется тем, что уровни доходов населения в Таджикистане и Кыргызстане – одни из самых низких по региону. Причинами являются сложная эконо-

мическая ситуация вследствие деиндустриализации и дезурбанизации и слабая социальная поддержка государства. Достаточно благополучно на этом фоне выглядят Казахстан (2,9%), Беларусь (4,8%), Азербайджан (5,3%). Казахстан и Азербайджан – за счет динамичного развития экономик, базирующихся на богатых природных ресурсах, Беларусь – вследствие социально ориентированной политики государства.

В настоящее время основополагающим документом, нацеленным на поиск взаимоприемлемых решений всего спектра экономических проблем, является Стратегия экономического развития Содружества Независимых Государств на период до 2020 г. Документ представляет собой систему согласованных государствами – участниками СНГ взглядов на общие цели, определяет приоритеты и перспективы дальнейшего социально-экономического развития до 2020 года. Это, прежде всего, торговля, топливно-энергетический и агропромышленный комплексы, транспорт, сфера инноваций. Конкретная реализация положений Стратегии осуществляется в рамках планов, в которых отражаются качественные особенности каждого ее этапа<sup>24</sup>.

## ВЫЗОВЫ И УГРОЗЫ

- В условиях нестабильной макроэкономической ситуации сдерживающим фактором устойчивого развития городов на пространстве СНГ выступает низкий уровень бюджетной обеспеченности. Во многом этот фактор обуславливает отсутствие постоянного и полного финансирования развития инфраструктуры городов.
- Старение и износ основных фондов и особенно технологического оборудования является сдерживающим фактором и представляет угрозу экономическому росту, снижает уровень экономической безопасности и повышает вероятность возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного характера.
- Одной из угроз на местном уровне является рост издержек на содержание быстро устаревающих объектов инфраструктуры и жилья при фактическом отсутствии ресурсов для инвестиций в технологическое переоснащение, экологизацию, энергосбережение, человеческий капитал.

<sup>23</sup> <http://demoscope.ru/weekly/2015/0629/barom07.php>.

<sup>24</sup> Стратегия экономического развития Содружества Независимых Государств на период до 2020 г. (утверждена решением Совета глав правительств Содружества Независимых Государств в 2008 г.).

- Наибольшим рискам подвержены моногорода со старыми производствами и градообразующими индустриальными предприятиями, запущенной социальной инфраструктурой, низкой предпринимательской активностью при отсутствии стимулов и механизмов ее повышения.
- В условиях смещения отраслевой структуры экономики городов в сторону развития сервисных секторов экономики при сокращении реального сектора угрозу представляет снижение количества промышленных предприятий, которые ранее являлись основными потребителями рабочей силы.
  - Сокращение расходов на научные исследования и разработки. Уменьшение числа лиц, работающих в науке, снижает инновационную составляющую экономики городов.
  - Высокий уровень малообеспеченности населения в ряде стран Содружества вызывает тревогу и усугубляет социальное неравенство, наблюдающееся в регионе, что в дальнейшем будет провоцировать процессы социальной поляризации и сегрегации.

## ЖИЛЬЕ И БАЗОВОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ

Во всех странах региона СНГ вплоть до 1990 года практически отсутствовал рынок недвижимости, жилье предоставлялось бесплатно. Внедрялась технология массового индустриального многоэтажного многоквартирного строительства домов (с упрощенной планировкой и «экономичными» архитектурными решениями), которые возводились большими кварталами по типовым проектам. В результате сформировался специфичный облик современных городов региона с невыразительной жилой многоэтажной застройкой и с обширными микрорайонами на периферии. После распада СССР объемы жилищного строительства резко упали и снижались вплоть до 2000 года, после чего начался их рост. Переход к принципам рыночной экономики, массовая приватизация привели к тому, что практически весь государственный жилой фонд за короткий промежуток времени стал частным. В странах СНГ 85–99% жилья перешло в руки частных владельцев практически безвозмездно.

Первыми странами, которые быстрее других провели приватизацию жилья, стали Узбекистан, Казахстан, Кыргызстан, Молдова и Армения, где

традиционно существуют высокие показатели частного домовладения в силу того, что в этих странах жилой фонд составляют в значительной мере односемейные дома (например, в Армении до начала приватизации в частной собственности находился 51% жилья). В 1995 году в этих странах в частных руках были уже 82–96% жилья в отличие от 52% и 62% в России и Беларуси<sup>25</sup>.

Вместе с тем процесс приватизации не был подкреплен четкой и перспективной политикой, законодательными мерами и методами регулирования в сфере управления и содержания жилья. Этот процесс получил импульс только с 2005 года, при этом некоторые страны достигли более заметных успехов, чем другие (например, Казахстан и Узбекистан). В целом, однако, одного создания товариществ собственников жилья еще недостаточно, их количество и роль незначительны. Управление старыми многоквартирными домами по большей части остается в руках муниципальных предприятий, услуги которых субсидируются из местных бюджетов (в некоторых случаях в большом объеме – до 40%)<sup>26</sup>. В Узбекистане, например, товарище-

<sup>25</sup> МСК СНГ (2013) Население, занятость и жилищные условия в странах Содружества Независимых Государств. Статистический сборник. Межгосударственный статистический комитет Содружества Независимых Государств. Москва; UNECE (2005) The Private Housing Market in Eastern Europe and CIS. Discussion Paper Series No. 2005.5 (edited by J. Palacin and R. Shelburne); USAID (1993) Housing Privatization in the Central Asian Republics of the Former Soviet Union: Uzbekistan Kyrgyzstan, Turkmenistan, Kazakhstan (edited by P. Feiden, Salcido, P., Harris, C., Dinaberg, M., Leonardo, E. International City/County Management Association).

<sup>26</sup> Борисова Е. (2013) Практика работы товариществ собственников жилья в России (Работа ассоциаций домовладельцев в России). Высшая школа экономики. Национальный исследовательский университет. Москва.



ствам собственников жилья государство оказывало широкую помощь, в том числе за счет предоставления налоговых льгот, передачи товариществам собственников жилья соответствующих участков земли и нежилого пространства в постоянное пользование и оказания финансовой поддержки. Сегодня существуют городские ассоциации товариществ собственников жилья, которые осуществляют координацию их деятельности, взаимодействие с местной властью и оказывают помощь в области образования и информационного обслуживания<sup>27</sup>.

Несмотря на то, что практически весь многоквартирный фонд был оборудован необходимой инфраструктурой (водопровод, канализация, электричество, газ), нехватка государственных средств на текущий и капитальный ремонт во время экономического кризиса привела к ее моральному и физическому износу. Новое строительство и точечная застройка усилили нагрузку на существующие инженерные сети, которые начали работать неэффективно и давать сбои. Ситуацию осложняет тот факт, что в большинстве своем существующий жилой фонд является энергозатратным, а система жилищно-коммунального хозяйства слишком инерционна для внедрения новых технологий и инноваций<sup>28</sup>.

### **Предупреждение роста неформального (стихийного) строительства**

Несмотря на рост объемов жилищного строительства и увеличение доли жилищной обеспеченности, во всех странах региона сохраняется дефицит жилья и потребность именно в жилье эконом-класса для социально незащищенных слоев населения либо лиц с невысокими доходами. В странах Центральной Азии и Закавказья потребность в доступном жилье особенно высока. Уровень доходов не позволяет улучшить свои жилищные условия собственными силами. Проблему усугубляют стихийные бедствия, внутренние конфликты, вынуждающие людей менять местожительство. Вопросы регулирования

роста неформальных поселений и предупреждения стихийного строительства находятся в прямой зависимости от степени развитости систем территориального планирования в странах СНГ.

Наиболее частыми причинами появления неформального (стихийного) жилья является нелегальное проживание в государственных и муниципальных зданиях, отсутствие документов, подтверждающих право собственности и разрешения на строительство нового жилья или модернизации существующего. Проблемы неформального жилья связаны также с использованием опасных построек и проживания на неблагоприятных для жизни территориях.

Неформальное строительство в европейской части региона не приобрело значимых масштабов. Однако и здесь серьезной проблемой становится ряд нарушений действующего законодательства, таких как: возведение многоквартирных домов на территориях, предназначенных для индивидуального жилищного строительства (в том числе садово-дачных товариществ) в пригородных зонах крупнейших городов; длительное использование для проживания построенных, но не введенных в эксплуатацию индивидуальных жилых домов; использование для постоянного проживания построек, не предназначенных для этого (не обеспеченных базовой инженерной инфраструктурой).

Серьезной проблемой становится деградация жилой застройки 1960–70-х годов, больших массивов зданий, которые нуждаются в капитальном ремонте и тепловой модернизации.

Среди факторов, способствующих росту неформальных поселений в регионе, можно выделить такие причины, как неконтролируемая урбанизация, слабая социальная защищенность перемещающихся лиц, отсутствие четко функционирующих систем планирования и управления земельными ресурсами, дефицит финансово доступного жилья.

<sup>27</sup> О. Голубчиков, А. Бадина, Региональный доклад о жилье и городском развитии к конференции Хабитат III: Страны СНГ и Кавказа, 2015

<sup>28</sup> Доклад «Состояние европейских городов в переходный период 2013. Подведение итогов за 20 лет реформ». Программа ООН Хабитат

### **Социальное жилье**<sup>29</sup>

В жилищных кодексах и законодательных актах стран СНГ четко определяются категории граждан, которые могут получить социальное жилье. Обычно это социально уязвимые (сироты, многодетные, одинокие пожилые граждане, ветераны, инвалиды, другие) малообеспеченные слои населения, нуждающиеся в улучшении жилищных условий. Вплоть до 2000-х годов во всех странах объемы строительства социального жилья были резко сокращены либо прекращены. В последние годы страны вернулись к формированию фонда социального жилья, однако его объемы недостаточны, чтобы удовлетворить потребности нуждающихся в нем.

В целом объемы и темпы строительства социального жилья в странах СНГ пока недостаточны ввиду ограниченности финансовых и организационных возможностей центральных и местных органов власти, особенно в странах, пострадавших от войны и переживающих кризис, вызванный наплывом беженцев. Большинство стран региона не отказываются от идеи строительства социального жилья для малоимущих слоев населения, однако реальные возможности ее практической реализации ограничены, так как решение данной задачи требует значительных государственных субсидий.

### **Повышение уровня доступности жилья**

В ряде государств СНГ сохраняется практика постановки на учет семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий. Обычно данная регистрация предоставляет право на получение льготного кредита, жилищных субсидий, либо другой помощи государства по улучшению жилищных условий домохозяйства. Это также дает представление о том, в каких объемах жилищного строительства нуждается страна.

Несмотря на ежегодное увеличение объемов жилищного строительства, жилья катастрофически не хватает, особенно это относится к странам Центральной Азии с динамично расту-

щим населением. Значительное число семей состоит на учете 10 и более лет. В среднем по СНГ, начиная с 2000 г., только 3–4% семей в год могут улучшить свои жилищные условия (в 2013 году в России – 5,6 %, Беларуси – 4,7%). А в Таджикистане и Кыргызстане этот показатель составляет 2,3% и 2,6% соответственно.

В каждой из стран существует своя система финансирования граждан с целью улучшения жилищных условий. Появились рыночные институты финансирования сделок купли-продажи жилья. Развивается институт ипотеки. Так, на сегодняшний день наиболее привлекательные ее условия сформированы в России и Казахстане. В других странах средние ставки ипотечных займов достаточно высоки по отношению к доходам населения. Например, в Кыргызстане предоставление жилищных кредитов населению для строительства, ремонта и покупки жилых помещений производится неправительственными финансовыми организациями. Одновременно в странах определены льготные категории граждан, которые имеют право на государственную поддержку строительства и приобретения жилья.

Страны предпринимают попытки улучшить ситуацию с обеспечением граждан доступным жильем, реализовывая национальные программы жилищного строительства. В рамках государственных программ существуют подпрограммы, направленные на обеспечение жильем всех категорий граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий – молодых семей, молодых специалистов (учителей, врачей и других), многодетных семей, нуждающихся в переселении из ветхого жилья и т.д. путем строительства социального, арендного жилья и обеспечения льготного ипотечного кредитования. В ряде стран развивается практика строительства государственного арендного жилья.

В целом по Содружеству размер жилищного фонда составил на конец 2013 года 5,5 млрд. кв метров общей площади. Жилищный фонд в

<sup>29</sup> Несмотря на отличия в трактовках понятия социального жилья в разных странах, в самом общем виде оно может быть определено как жилищный фонд, доступ к которому базируется не на рыночных законах (спроса и предложения), а определяется совокупностью критериев (максимальный доход, целевые группы) и способов предоставления.

странах СНГ с 2000 года вырос на 11,5%. Максимальное увеличение жилищного фонда произошло в четырех странах – Таджикистане (+55,4%), Азербайджане (+43,1%), Армении (+41,8%) и Казахстане (+40,6%). В Молдове (+6,6%) и Украине (+8,1%) зарегистрирован самый низкий прирост жилищного фонда среди всех стран СНГ. В Кыргызстане сокращение размеров жилищного фонда в 2013 году связано с уточнением данных после инвентаризации, проведенной Государственной регистрационной службой Кыргызской Республики.

В среднем по странам СНГ ежегодный ввод жилья с 2000 по 2013 год увеличился в 2,2 раза (на 213 кв.метров) и составил 398 кв.м/ на 1000 чел. Ряд таких стран как Таджикистан, Азербайджан и Казахстан увеличили объемы ввода жилья в 3–5 раз. В то же время Узбекистан демонстрирует самое незначительное (в 1,1 раза) увеличение объемов ввода жилья среди стран СНГ. В исследуемый период относительно плавно и стабильно наращивали объемы жилищного строительства Беларусь, Россия, Кыргызстан и Украина<sup>30</sup>.

На одного жителя СНГ в 2013 году в среднем приходилось 23 кв.метра общей площади. По сравнению с 2000 годом этот показатель вырос на 5 кв.метра. На величину показателя влияет объем строительства нового жилья, а также изменение численности населения и износ (выбывание) существующего жилищного фонда. Высокая стоимость жилья по сравнению с доходами основной массы населения также является одним из сдерживающих факторов роста обеспеченности жильем.

### **Обеспечение устойчивого доступа к базовой инженерной инфраструктуре**

Все бывшие республики СССР к началу 90-х годов в основном имели достаточно развитую городскую инженерную инфраструктуру, особенно в крупных городах. Вместе с тем она зачастую отставала от темпов роста численно-

сти городского населения и экономического развития городов. Система инфраструктурного обеспечения финансировалась централизованно и дотировалась государством.

В настоящее время городская инфраструктура стран региона испытывает растущую нагрузку. Все государства сталкиваются с идентичными проблемами в сфере городской инженерной инфраструктуры:

- высокий уровень износа инженерных сетей и сооружений;
- низкий уровень обеспеченности приборами учета потребления ресурсов;
- технологическая отсталость отрасли, в том числе слабая практика применения инновационных энерго- и ресурсосберегающих технологий и мероприятий;
- недостаточные объемы финансирования проектов по реконструкции сетей и сооружений из внебюджетных источников.

Канализация, газ и горячее водоснабжение есть в больших и средних городах, однако, в других населенных пунктах ряда государств СНГ с этими удобствами возникают проблемы или они вовсе отсутствуют (прил., табл. 7).

Более низкий удельный вес площади жилищ, оборудованных центральным отоплением и горячим водоснабжением, отмечается в городских поселениях Азербайджана, Кыргызстана и Таджикистана. Во многом это связано с тем, что в этих странах в жилом фонде велика доля частных построек малой этажности<sup>31</sup>. В целом городские жители, проживающие в отдельных благоустроенных квартирах, в большей степени обеспечены основными видами благоустройства жилья, чем сельские.

Максимальное водопотребление на хозяйственные нужды в 2013 году приходилось на три страны – Россию, Беларусь и Казахстан, минимальные – на Армению, Молдову и Азербайджан. По динамике в четырех странах региона (Россия, Азербайджан, Беларусь, Украина) за период 2000–2013 гг. наблюдается сокращение

<sup>30</sup> О жилищных условиях населения, темпах и практике строительства жилья в государствах – участниках СНГ (информационно-аналитическая записка), Исполнительный комитет СНГ. Москва, 2015.

<sup>31</sup> О жилищных условиях населения, темпах и практике строительства жилья в государствах – участниках СНГ (информационно-аналитическая записка), Исполнительный комитет СНГ. Москва, 2015.

водопотребления на хозяйственно-питьевые нужды почти в 1,6–1,7 раза, причем в России объем сокращения водопотребления был максимальным. В целом положение с питьевым водоснабжением характеризуется значительными различиями в зависимости от типа населенных пунктов. Городское население, как правило, имеет лучший доступ к качественным источникам водоснабжения, чем сельские жители. Однако существенные различия в доступе нередко отмечаются и внутри городских районов.<sup>32</sup>

Доля расходов домашних хозяйств на жилье и коммунальные услуги, несмотря на то, что в целом они растут, остается ниже, чем в странах ЕС. В 2013 году, согласно выборочным обследованиям домашних хозяйств, доля расходов на оплату жилищно-коммунальных услуг в странах Содружества находилась между 4,4% в Беларуси и 12% в Армении (прил., табл. 8). В регионе продолжают реформы системы коммунального хозяйства с постепенным увеличением доли расходов населения. Таким образом, в дальнейшем доля расходов домашних хозяйств на оплату ЖКХ будет только возрастать.

В странах проводится модернизация системы управления и материальной базы коммунального хозяйства, однако, предстоит еще большая работа по преодолению последствий кризисных лет, восстановлению и созданию эффективной инфраструктуры для обеспечения доступа населения к базовым услугам.

### **Энергоэффективность в жилищном секторе**

Жилищный сектор региона СНГ является самым крупным потребителем тепловой энергии и электричества и характеризуется чрезвычайно низкой энергоэффективностью. Повышение энергоэффективности в жилищном секторе является одним из приоритетных направлений деятельности в государствах Содружества. Основными факторами, которые препятствуют реализации проектов энергоэф-

фективности в регионе, являются: низкие тарифы на энергию, не покрывающие производственные затраты; слаборазвитые или несуществующие рынки товаров и услуг эффективного использования энергии; недостаточно развитые финансовые структуры, не предоставляющие льготы, отсутствие проверенных временем законов и правовых институтов, направленных на устранение барьеров на пути к энергоэффективности и стимулирующих усовершенствование финансирования и менеджмента; недостаточные знания и возможности жилищно-ремонтных компаний и ассоциаций собственников жилья, а также ряда других.<sup>33</sup>

За последние 10 лет в странах региона отношение к проблеме энергоэффективности и энергосбережения в жилищном секторе существенно изменилось. Страны признали необходимость улучшения состояния дел в данной сфере, однако изменение ситуации происходит не так быстро, как хотелось бы. В большинстве стран СНГ отмечается изменение законодательства и нормативов, обязывающих повышать энергоэффективность в строительстве жилья, реализовывались пилотные проекты по новому жилищному строительству и реконструкции.

Основную проблему энергоэффективности составляют многоэтажные жилые здания, построенные в 1960-х годах и позже: в них снижены потребительские качества и уровень экологической безопасности, есть вопросы по продлению срока службы и ресурсосбережения. Использование энергии в этих зданиях почти в 3–5 раз выше, чем в странах Европейского союза, и колеблется между 320 и 690 кВт.ч на кв. метр в год. Физическое старение жилищного фонда, ускоряемое ненадлежащим содержанием, привело к тому, что большое количество многоквартирных жилых домов недостаточно теплоизолированы, вследствие чего большая часть потребляемого ими тепла теряется. Изношенность существующих сетей и

<sup>32</sup> Доклад ВОЗ «Прогресс в области обеспечения питьевой водой и санитарии. Обновленная информация за 2014 год»

<sup>33</sup> Устранение барьеров на пути повышения энергоэффективности в жилищном секторе Юго-Восточной Европы и Содружества Независимых Государств, ЕЭК ООН.

сооружений приводит к увеличению аварий и сбоям в работе инженерных коммуникаций, большим потерям энергоресурсов.

Беларусь одной из первых стран СНГ стала внедрять методы энергетической реконструкции существующих многоэтажных жилых домов и перешла к массовому строительству нового жилья в энергоэффективном формате. Начиная с 1997 года, в стране осуществлялась масштабная работа по повышению тепловой модернизации существующего жилого фонда. С 2009 года стартовала комплексная программа по проектированию и строительству энергосберегающих домов, для реализации которой разработана соответствующая нормативная база и директивные документы. Начиная с 2010 года создание институциональной инфраструктуры в области энергоэффективности продолжилось в остальных странах региона. В 2012 году Кыргызстан одним из первых среди стран СНГ принял закон об энергетической эффективности зданий. Нормы по повышению энергоэффективности, устанавливающие требования к тепловой защите зданий в целях экономии энергии были приняты в Беларуси, России, Таджики-

стане, Кыргызстане. Страны Центральной Азии, Армения и Беларусь с 2008 года также активно участвовали в международных проектах ПРООН/ГЭФ, отражающих интерес международного сообщества к проблематике энергоэффективности в зданиях.

Практика энергосберегающего строительства в странах СНГ постепенно развивается, при этом некоторые проблемы уже становятся очевидными, например: отсутствие длительного систематического технического надзора и социологических исследований вновь построенных энергосберегающих жилых зданий; отсутствие комплексных решений по оптимизации сроков службы различных элементов жилых зданий с целью обеспечения максимального энергосбережения; недостаток обучения при подготовке кадров и методических материалов для жильцов; проблемы циркуляции воздуха в реконструированных жилых зданиях и низкие тарифы на коммунальные услуги, которые не стимулируют процесс энергосбережения<sup>34</sup>.

### БУДУЩИЕ ВЫЗОВЫ И УГРОЗЫ

- Отсутствие четкого государственного градостроительного регулирования представляет угрозу по расширению стихийного строительства и усугубляет сложности с легализацией и доступом к базовым социальной и инженерной городским инфраструктурам.
- Серьезным вызовом будущего становятся деградация жилой многоквартирной застройки 50–70-х годов в городах и вопросы реконструкции устаревшего морально и физически жилищного фонда, коммунальных инженерных сетей, состояние которых с каждым годом ухудшается.
- При нарастании социального неравенства, сокращении доходов и уменьшении доступа к социальному и некоммерческому арендному жилью угрозу представляет маргинализация социально уязвимых слоев населения.
- Основные угрозы и вызовы в жилищной сфере определяются наличием следующих проблем:
  - система градорегулирования и землепользования, являющаяся основой для развития жилищного строительства, пока не обеспечивает формирования комфортной среды проживания и жизнедеятельности, а также прозрачной правовой системы для инвесторов и застройщиков;

<sup>34</sup> О.Голубчиков, А.Бадина. Региональный доклад о жилье и городском развитии к конференции Хабитат III: Страны СНГ и Кавказа, 2015.

- рынок жилищного строительства отличают низкий уровень конкуренции и высокая степень зависимости от административных органов, высокие административные барьеры, ориентация на устаревшие технологии и архитектурно-проектные решения;
- коммунальный сектор остается сектором экономики, непривлекательным для частных инвестиций;
- жилищный фонд, переданный в собственность граждан, так и не стал предметом их ответственности, возрастает уровень износа жилищного фонда; не сформирован профессиональный рынок управления многоквартирными домами<sup>35</sup>.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Города региона пока еще в недостаточной степени выполняют свою основную функцию – быть источниками инноваций и высокого качества жизни в силу того, что существующие системы городского расселения сложились под влиянием плановой экономики и не всегда адаптированы к требованиям новой рыночной системы. Тем не менее, городам в регионе сегодня принадлежит ключевая роль в обеспечении перехода национальных экономик к инновационной модели развития с преобладанием современных, «городских» видов экономической деятельности: обрабатывающих отраслей промышленности, сектора информационных, финансовых и бизнес-услуг. Повышение конкурентоспособности городов возможно лишь в условиях повышения стандартов жизни, создания качественной, безопасной, комфортной городской среды, способной привлечь и закрепить высококвалифицированные трудовые ресурсы.

<sup>35</sup> Национальный доклад о развитии населенных пунктов Российской Федерации к Конференции ООН по жилью и устойчивому городскому развитию Хабитат III, 2015 (проект).

**Таблица 1. Численность населения в странах СНГ, 1996–2014 гг.**

Страна	1996	2000	2005	2010	2014	Изменение численности 1996–2014гг. тыс.чел.	Процент убыли / прироста населения от уровня 1996 г.
<b>Таджикистан</b>	5 701,4	6 128, 5	6 718,9	7 417,4	8 161,1	+2459,7	+43%
<b>Узбекистан</b>	22906,5	24487,7	26021,3	29123,4	30492,8	+7586,3	+33%
<b>Кыргызстан</b>	4 545,0	4 900,0	5136,1	5418,3	5776,6 1	+1231,6	+27
<b>Туркменистан</b>	4 267,7	4 501,4	4 747,8	5 042,0	5 351, 6	+1083,9	+25%
<b>Азербайджан</b>	7726,2	8032,8	8447,4	8997,6	9477,1	+1750,9	+22,6
<b>Казахстан</b>	15 480,6	14 865,6	15 219, 3	16 440, 1	17 417,7	+1937,1	+12,5%
<b>Россия</b>	148 160,0	146 597,0	143 474,2	142 856,5	143 666, 9	-4493,1	-3%
<b>Армения</b>	3 248, 8	3 203,4	3 156,0	3055,2	3017,4	-231,7	-7
<b>Беларусь</b>	10 177,3	10 002,5	9697,5	9500,0	9468,2	-709,1	-7%
<b>Украина</b>	51297,1	49429,8	47280,8	45962,9	45426,2	-5870,9	-11,4%
<b>Молдова*</b>	4 331, 9	3644,1	3600,4	3563,7	3 557, 6	-774,3 (из них 505,2-население Приднестровья)	-17,8%

\*1996 г. - население Молдовы с учетом Приднестровья; 2000 г. - население Молдовы без Приднестровья.

Источники: Данные национальных статистических комитетов и агентств стран СНГ.

**Таблица 2. Уровень урбанизации в странах СНГ, 1995–2014гг.**

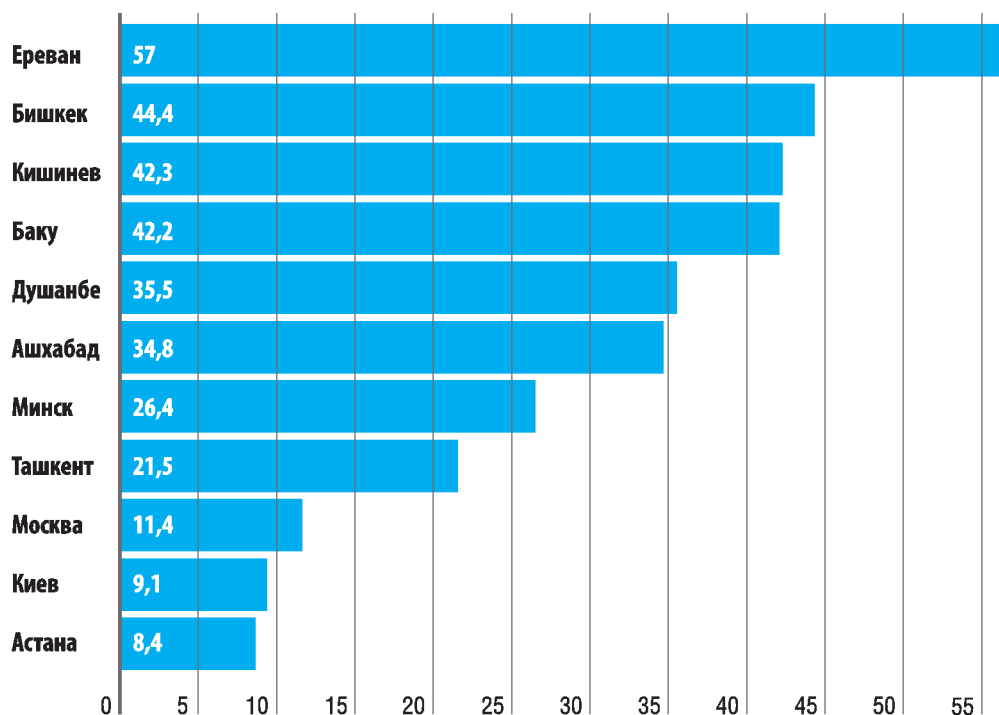
Страна	1995	2000	2005	2010	2013	2014	Прирост, %	Анализ
<b>Молдова</b>	46,3	41,5	41	41,4	41,9	42,2	-4,1	Сокращение общей численности населения, раздел территории и исключение статистических данных по Приднестровью
<b>Армения</b>	66,4	64,9	64,1	64,0	63,3	63,4	-3,0	Сокращение общей численности населения, эмиграция в другие страны
<b>Кыргызстан</b>	36,3	35,3	35,3	34,1	34,8	33,6	-2,7	Деиндустриализация, рост аграрного сектора, обострение проблемы занятости, дезурбанизация при положительном естественном приросте населения
<b>Туркменистан</b>	44,8	45,9	47	48,4	49,4	43,7	-1,1	Деиндустриализация, миграция, вызванная безработицей, дезурбанизация при положительном естественном приросте населения
<b>Таджикистан</b>	27,4	26,6	26,4	26,6	26,4	-	-1,0	Деиндустриализация, миграция, вызванная безработицей, асимметричность и раздробленность расселения, отсутствие социально-культурной и транспортной инфраструктуры при положительном естественном приросте населения.

Продолжение таблицы 2

<b>Казахстан</b>	55,7	56,4	57,1	54,4	54,8	54,9	-0,8	Внутренняя и межгосударственная миграция при положительном естественном приросте населения. Изменение административно-территориального деления страны.
<b>Азербайджан</b>	52,4	51,1	52,4	53,1	53,1	53,2	0,8	Положительный естественный прирост населения
<b>Россия</b>	73,1	73,4	73,5	73,7	73,9	74,1	1,0	Внутренняя миграция «село-город», положительный естественный прирост населения 2013–2014гг.
<b>Украина</b>	67,9	67,4	67,7	68,6	68,9	69	1,1	Внутренняя миграция «село-город» при сокращении общей численности населения, отрицательном естественном приросте населения
<b>Беларусь</b>	68,6	70,1	72,2	75,1	76,3	76,8	8,2	Внутренняя миграция «село-город» при сокращении общей численности населения и отрицательном естественном приросте населения
<b>Узбекистан</b>	38,4	37,4	36,7	36,2	51	-	12,6	1995–2009 гг. - опережающие темпы прироста сельского населения, административные ограничения (система прописки), миграционный отток части городского населения. В 2009 году 965 крупным сельским поселениям был придан статус городских поселков

Источники: Данные национальных статистических комитетов и агентств стран СНГ.

**Диаграмма 1. Доля городского населения, проживающего в столицах стран СНГ в 2013 году (по данным Статкомитета стран СНГ)**





**Таблица 3. Число легковых автомобилей на 1000 человек населения в странах СНГ, 2000–2013 гг.**

Страны СНГ	2000	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Азербайджан</b>	41	54	81	86	91	96	104	112
<b>Беларусь</b>	139	180	230	246	264	280	279	282
<b>Казахстан</b>	65	86	154	156	178	203	210	209
<b>Кыргызстан</b>	37	37	58	62	61	64	68	74
<b>Молдова</b>	64	78	98	-	-	-	-	-
<b>Россия</b>	132	169	214	221	228	242	258	273
<b>Таджикистан</b>	19	21	31	44	38	39	40	42
<b>Украина</b>	104	113	132	136	142	143	-	-

Источник: Национальный статистический комитет Республики Беларусь

**Таблица 4. Валовый внутренний продукт на душу населения в странах СНГ в текущих ценах, долл. США, 2000–2013 гг.**

Страны СНГ	2000	2005	2010	2013
<b>Азербайджан</b>	655	1 578	5 843	7 812
<b>Армения</b>	621	1 625	3 125	3 505
<b>Беларусь</b>	1 144	3 124	5 789	7 499
<b>Казахстан*</b>	1 428	4 616	9 988	15 267
<b>Кыргызстан</b>	280	476	880	1 263
<b>Молдова</b>	354	831	1 632	2 230
<b>Россия</b>	1 772	5 338	10 710	14 612
<b>Таджикистан</b>	139	340	740	1 037
<b>Туркменистан</b>	645	1 707	4 393	7 987
<b>Узбекистан</b>	558	547	1 377	1 878
<b>Украина</b>	636	1 829	2 974	3 900

Источник: Национальный статистический комитет Республики Беларусь.

\* По данным комитета по статистике МНЭ РК.

**Таблица 5. Номинальная начисленная среднемесячная заработная плата работников в странах СНГ, долл.США, 1996–2014 гг.**

Страны СНГ	1996*	2000	2005	2010	2013	2014
<b>Азербайджан</b>	21	50	131	413	542	567
<b>Армения</b>	23	42	114	248	358	381
<b>Беларусь</b>	90	74	215	407	564	590
<b>Казахстан</b>	79	101	256	527	717	675
<b>Кыргызстан</b>	34	26	64	156	234	229
<b>Молдова</b>	32	33	105	240	292	291
<b>Россия</b>	104	79	303	682	936	856
<b>Украина*</b>	50	42	157	282	408	
<b>Таджикистан</b>	7	9	27	81	146	165
<b>Туркменистан</b>	36	...	...	261	367	

\* Статистичний щорічник України за 2000 рік. - К.: Техніка, 2001. — С. 544.

Источник: Национальный статистический комитет Республики Беларусь, Статкомитет СНГ.

**Таблица 6. Уровень малообеспеченности населения в странах СНГ в % к общей численности населения 2013–2014 гг.**

Страны СНГ	Год	Удельный вес населения, находящегося за национальной чертой бедности	Год	Удельный вес населения, живущего менее чем на 1,25 долл. в день	Удельный вес населения, живущего менее чем на 2 долл. в день
<b>Азербайджан</b>	2013	5,3	2008	0,3	2,4
<b>Армения</b>	2013	32,0	2012	1,8	15,5
<b>Беларусь</b>	2014	4,8	2014	0,0	0,0
<b>Казахстан</b>	2013	2,9	2010	0,1	0,8
<b>Кыргызстан</b>	2013	37,0	2011	5,1	21,1
<b>Молдова</b>	2013	12,7	2011	0,2	2,8
<b>Россия</b>	2013	10,8	2009	0,0	0,3
<b>Таджикистан</b>	2009	46,7	2009	6,5	27,4
<b>Узбекистан</b>	2011	16,0	...	...	...
<b>Украина</b>	2013	8,4	2010	0,0	0,0

Источник: Национальный статистический комитет Республики Беларусь.

**Таблица 7. Благоустройство городского жилищного фонда в странах СНГ в 2013 году (на конец года), %**

Страны СНГ	Удельный вес общей площади жилищ, оборудованных			
	центральным отоплением	водопроводом	канализацией	горячим водоснабжением
<b>Азербайджан</b>	38	89	82,1	3,7
<b>Армения</b>	11	99,8	96,2	79,8
<b>Беларусь 2013/2014</b>	89,8/90,1	88,4/88,8	87,7/88,2	82,3/82,8
<b>Казахстан</b>	61,6	99	80	56,1
<b>Кыргызстан<sup>5</sup></b>	31,3	74,2	62,9	11,5
<b>Молдова</b>	78,9	85,4	84,9	70,8
<b>Россия<sup>1</sup></b>	92,1	89,8	87,6	80,5
<b>Таджикистан</b>	44,1	75	66,9	33,3
<b>Туркменистан<sup>2</sup></b>	60,6	82,1	63,5	...
<b>Узбекистан<sup>3</sup></b>	58,6	81,2	50,1	42,3
<b>Украина<sup>4</sup></b>	77,4	78,5	77,4	61,6

<sup>1</sup> По неполному кругу собственников жилищного фонда.

<sup>2</sup> 2007 год, <sup>3</sup> 2010 год, <sup>4</sup> 2012 год, <sup>5</sup> 2014 год.

Источник: Статкомитет СНГ.

**Таблица 8. Доля расходов домашних хозяйств на оплату жилищно-коммунальных услуг в странах СНГ (по данным выборочного обследования домашних хозяйств), 2000–2013гг, %**

Страны СНГ	В потребительских расходах				В общей сумме расходов на платные услуги			
	2000	2005	2012	2013	2000	2005	2012	2013
<b>Азербайджан</b>	4,6 <sup>1)</sup>	6,1	7,4	7,7	21,1 <sup>1)</sup>	20,4	...	...
<b>Армения</b>	5,8 <sup>1)</sup>	6,5	12,3	12,2	39,4 <sup>1)</sup>	26,9	42,0	40,7
<b>Беларусь</b>	3,0	9,1	4,1	4,4	30,7	42,7	24,8	23,7
<b>Казахстан</b>	11,9	11,1	6,5	6,6	49,5	42,6	35,7	34,9
<b>Кыргызстан</b>	4,9	4,9	5,8	5,8	31,8	28,4	32,4	30,7
<b>Россия</b>	4,7	8,3	8,8	8,8	34,3	35,5	34,1	33,4
<b>Таджикистан</b>	1,8	3,4	4,8	5,4	32,0	28,9	35,7	36,7
<b>Украина*</b>	6,6	7,4	9,3	9,1	40,4	43,4	43,8	43,6

\* 2001 г.

Источник: Статкомитет СНГ.





# РЕГИОНАЛЬНЫЙ ДОКЛАД РЕГИОНА СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

«ГОРОДА СНГ: ПУТЬ В УСТОЙЧИВОЕ БУДУЩЕЕ»  
К КОНФЕРЕНЦИИ ООН ПО ЖИЛЬЮ И УСТОЙЧИВОМУ  
ГОРОДСКОМУ РАЗВИТИЮ (ХАБИТАТ III)<sup>1</sup>

## Основные положения

Содружество Независимых Государств (СНГ) было основано в 1991 году на началах суверенного равенства всех его членов. Все государства-участники являются самостоятельными субъектами международного права. В его составе десять постоянных членов и один ассоциированный. Страны, входящие в объединение на 01.01.2014: Армения, Азербайджан, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Россия, Таджикистан, Туркменистан (ассоциированный член), Украина, Узбекистан.

СНГ представляет собой важный механизм проведения межгосударственных консультаций и переговоров в целях согласования и реализации в рамках Содружества направлений многостороннего сотрудничества. Объединение играет значительную роль в обеспечении безопасности, стабильности и взаимодействия одиннадцати суверенных государств в различных сферах<sup>2</sup>.

Содружество Независимых Государств обладает значительным ресурсным потенциалом. Оно занимает 16,4% мировой территории (22,1 млн. кв.километров), на которой проживает около 4,4% мирового населения (282 млн. человек на 01.01.2014). Плотность населения – 13 человек на 1 кв.километр. Доля городского населения – 66%, сельского – 34%. Мужчины составляют 47%, женщины – 53%.

На долю СНГ приходится около 20% мировых запасов нефти, 40% природного газа, 25% угля, 10% производства электроэнергии, 25% мировых запасов леса, почти 11% мировых возобновляемых водных ресурсов и 13% пахотных земель. Транспортно-коммуникационные системы государств – участников Содружества играют все большую роль в мировых транспортных связях.

<sup>1</sup> Региональный доклад основывается на национальных докладах о развитии населенных пунктов, представленных государствами - участниками СНГ (Республика Армения, Республика Беларусь (проект), Республика Кыргызстан, Российская Федерация (проект), Республика Таджикистан) заключениях и оценках национальных координаторов и экспертов (Республика Азербайджан, Республика Казахстан, Республика Молдова) других открытых аналитических и информационных источниках.

<sup>2</sup> Аналитический доклад «Двадцать лет Содружеству Независимых Государств», 2011.

## ОБЩИЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ РЕГИОНА СНГ

Временной отрезок 1996–2014 гг. характеризуется как период перехода от плановой экономики к рыночной, начавшийся в 1991 году после распада СССР и продолжающийся до настоящего времени. В регионе произошли значительные изменения в политической, экономической, социально-демографической и экологической сферах развития населенных пунктов. Трансформация национальных экономик принесла не только позитивные перемены, но и выдвинула новые вызовы и угрозы, обострила ряд старых проблем, копившихся предыдущие десятилетия в бывших республиках СССР.

Советский период в истории стран СНГ сопровождался прежде всего значительным ростом промышленности, появлением новых городов и развитием инженерно-транспортной и социальной инфраструктуры в населенных пунктах. Отмечался рост сельскохозяйственных, добывающих и промышленных отраслей в экономиках стран региона. Фиксировалось увеличение общей численности населения и, как следствие, в сочетании с индустриализацией, рост городского населения стран. Вместе с тем размещение городов и промышленных объектов во многом было нацелено на обслуживание единого народнохозяйственного комплекса, имеющего тесные связи с городами и производствами республик бывшего СССР. В структуре вновь создаваемых городов была значительна доля поселений, ориентированных на конкретные цели и задачи и имеющих узкую специализацию (моногорода). Это заложило серьезные диспропорции в пространственном развитии, зачастую ограничивая возможности экономики городов адаптироваться к условиям, возникшим в результате распада единого народнохозяйственного комплекса.

После обретения независимости бывшие республики СССР, государства–участники СНГ, реализовали собственные, во многом различные, модели политических и экономических реформ,

что оказывало существенное влияние на развитие урбанизационных процессов. Во многих странах СНГ отмечался стремительный рост урбанизированных территорий и расширение мегаполисов, в которых концентрируется основная масса населения, формируются новые социально-экономические явления. Динамика и глубинные причины этих процессов отличаются от страны к стране.

В условиях кардинальных изменений механизмов хозяйствования и управления, перехода к рыночной многоукладной экономике города стран Содружества не только получили новый импульс для развития, но одновременно столкнулись с рядом проблем. К наиболее характерным следует отнести следующие:

- разрыв устоявшихся межгосударственных хозяйственных связей и вызванные этим трудности в обеспечении промышленности сырьевыми и энергетическими ресурсами, сокращение рабочих мест;
- социальное расслоение населения;
- высокая концентрация населения и промышленного производства в крупнейших и крупных городах;
- стагнация малых и средних поселений (включая моногорода);
- нарастание транспортных проблем в столицах и крупных городах;
- растущая нагрузка на городскую инфраструктуру, имеющую высокий износ;
- неблагоприятная экологическая обстановка в районах, прилегающих к крупным промышленным центрам;
- риски возникновения природных и техногенных катастроф;
- отсутствие эффективной системы управления и обслуживания многоэтажным жилым фондом;
- недостаток социального и доступного арендного жилья для обеспечения социально уязвимых слоев населения;

- ресурсозатратность и энергоемкость систем инженерно-технического оснащения городов;
- слабая практика применения инновационных энерго- и ресурсосберегающих технологий и мероприятий;
- снижение управляемости процессами градостроительного развития, сокращение объемов работ по прогнозированию и долгосрочному планированию территориального и градостроительного развития, корректировке генеральных планов и других градостроительных проектов;
- размытость и дублирование функций, полномочий и компетенций между центральным и региональным уровнями исполнительной власти, а также уровнем местного самоуправления;
- нехватка финансирования для реализации необходимых программ развития в городах.

## ДЕМОГРАФИЧЕСКИЕ ТЕНДЕНЦИИ И ПРОЦЕСС УРБАНИЗАЦИИ

Страны региона различаются по характеру и результативности демографических процессов. В пяти странах: Армении, Беларуси, Молдове, России, Украине в период 1996–2014 гг. наблюдалось сокращение общей численности населения. Потери населения (от общей численности в 1996 году) составили: от 3% - в России, 7% - в Беларуси и Армении, до 11,4% - в Украине. В Молдове, с учетом обособления Приднестровья, население уменьшилось на 17,8% (прил., табл. 1).

В трех странах (Беларусь, Россия, Украина) это связано прежде всего с высоким уровнем смертности и низким уровнем рождаемости. Внешняя миграция не компенсировала естественную убыль населения. Лишь по итогам 2013 и 2014 годов Россия продемонстрировала положительный естественный прирост населения по сравнению с предыдущим годом. В этот же период в Беларуси незначительный общий прирост населения страны произошел за счет положительного сальдо миграции, что также компенсировало естественную убыль населения.

Следующую группу стран, где в рассматриваемый период был отмечен естественный прирост населения, образуют государства Центральной Азии (Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан и Азербай-

джан. В Казахстане этот процесс был также усилен положительным сальдо внешней миграции. Таким образом, прирост населения (от общей численности в 1996 году) составил от минимальных 12,5% в Казахстане до максимальных 43% в Таджикистане.

В целом на пространстве СНГ в рассматриваемый период по характеру трендов динамики численности населения и демовоспроизводственных процессов четко прослеживались две полярные зоны: европейская зона и Армения – с отрицательной динамикой, суженным типом воспроизводства и центральноазиатская зона и Азербайджан – с положительной динамикой и расширенным типом воспроизводства населения.

Прогноз по региону свидетельствует о том, что увеличение жителей СНГ будет продолжаться в рамках общемировой тенденции роста населения, но оставаться гораздо меньшим как по абсолютным, так и по относительным параметрам. В европейской части численность населения практически стабилизировалась и увеличиваться не будет, прирост прогнозируется за счет стран Центральной Азии (Казахстан, Узбекистан, Таджикистан, Туркменистан, Кыргызстан) и Закавказья (Азербайджан). Тем не менее, согласно прогнозу ООН, население региона СНГ в целом будет сокращаться и к 2050 году уменьшится на 37 млн. человек.



В Армении, Беларуси, Молдове, России и Украине происходит старение населения, сокращение лиц трудоспособного возраста. Наблюдается так называемая «демографическая старость», что выдвигает на передний план потребности пожилых людей и увеличивает нагрузку на здравоохранение, социальную и пенсионную системы государств. Очевидно, что сокращение трудоспособного населения будет иметь негативное влияние на рынки труда и может привести к дефициту трудовых ресурсов в вышеназванных странах.

Одновременно в Азербайджане, Казахстане, Кыргызстане, Таджикистане, Туркменистане и Узбекистане наблюдаются обратные тенденции. Средний возраст жителей составляет порядка 26 лет. Трудоспособная часть населения (в возрасте от 15 до 64 лет) и в будущем будет составлять в среднем до 70%, что выводит на первый план проблемы, связанные с обеспечением доступа к образованию, трудоустройством, обеспечением жильем.

### **Управление быстрой урбанизацией**

Города, в которых сосредоточены финансовые, трудовые, интеллектуальные и иные ресурсы, играют ведущую роль в экономике стран региона, особенно в его восточной части. Основными источниками экономического роста выступают столицы и крупные города, в то время как малые и средние города в целом слабо участвуют в экономическом и социальном развитии рассматриваемых стран, что приводит к перекосам территориально-пространственного развития.

В период 1995–2005 гг. в ряде стран (Молдова, Армения, Кыргызстан, Таджикистан, Узбекистан) наблюдался процесс снижения численности городского населения.

Начиная с 2005 года, уровень урбанизации начал расти и практически стабилизировался в подавляющем большинстве стран. Наиболее равномерно формировалось городское население Беларуси, прирост которого в рассматриваемый период составил 8% населения (прил., табл. 2).

В целом за период 1995–2014 гг. доля городского населения увеличилась в Узбекистане,

Беларуси, Украине, России, Азербайджане. Резкий скачок урбанизации в Узбекистане обусловлен тем, что в 2009 году около 1000 крупных сельских населенных пунктов получили статус городских поселений. Несмотря на то, что численность населения отдельных стран (Беларусь, Россия, Украина) в рассматриваемый период сокращалась, количество горожан и их удельный вес в общей численности жителей страны стабильно увеличивались. Внутренние миграционные потоки в этих странах на протяжении нескольких десятилетий направлены преимущественно из сельской местности в города.

Одновременно доля городского населения снизилась в Молдове, Армении, Кыргызстане, Таджикистане, Туркменистане и Казахстане. В Казахстане вследствие административно-территориального преобразования территорий в 2006 году городские поселки, находящиеся вне территории подчиненности администрациям городов республиканского, городского и областного значения, были преобразованы в сельские населенные пункты, что привело к снижению уровня урбанизации в стране. В Армении это обусловлено активной эмиграцией из страны, в Молдове – не только эмиграцией, но в большей степени результатом «единовременной» корректировки статистических данных, отражающих ситуацию после отделения Приднестровья. В Армении, Кыргызстане и Таджикистане в рассматриваемый период проходил процесс дезурбанизации вследствие деиндустриализации и миграции населения из городов в сельскую местность, вызванной безработицей. Свой вклад также внес высокий естественный прирост в сельской местности вследствие традиционного многодетного уклада семей в Центральной Азии. В этой части региона можно наблюдать признаки «ложной урбанизации».

На сегодняшний день наиболее урбанизированными странами СНГ являются Беларусь (76, 8%), Россия (74, 1%), Украина (69%).

Основная масса городского населения стран СНГ преимущественно сконцентрирована в крупных и больших городах. В некоторых странах наблюдается стихийный, бессистемный про-

цесс «расползания» крупных городов на прилегающие, в том числе сельскохозяйственные территории. Одновременно происходит снижение численности населения в средних и малых городах.

В рассматриваемый период шел активный рост столичных городов. Столицы стран СНГ представлены достаточно крупными городами. В семи из них население превышает 1 млн. человек. В настоящее время в столицах региона проживает от 8,4% (Астана) до 57% (Ереван) городского населения страны (прил., диагр.1).

Столицы, административные центры и крупные города СНГ играют ведущую роль в национальных экономиках. Они привлекают от 40 до 80 % всех инвестиций, приходящих на территорию каждой страны извне или осуществляемых предприятиями и другими инвесторами, находящимися на территории страны. Эти города производят в расчете на 1000 жителей в среднем на 30% больше стоимостных объемов платных услуг, розничной торговли и гражданского строительства. При этом в указанных городах уровень фактической безработицы на 30–40% ниже, чем на остальной территории стран и регионов, а в последние годы число незаполненных вакансий в некоторых из этих городов превышает число желающих получить работу, то есть существует дефицит рабочей силы, который частично покрывается за счет внутренней или внешней миграции. В то же время высокая доля городского населения в столицах оказывает негативное влияние на равномерность расселения по территории стран и усугубляет нагрузку на социальную, инженерную, транспортную инфраструктуру столичных городов.

Для процесса урбанизации в странах характерны как приток в города сельского населения на постоянной основе, так и возрастающее маятниковое движение населения из сельского окружения и ближайших малых городов в крупные города, а также формирование широких пригородных зон. В результате процесса роста и развития пригородных зон крупных городов (субурбанизации) происходит формирование городских агломераций. Вокруг крупнейших го-

родских центров образуется скопление населенных пунктов (преимущественно городского типа), срастающихся в единое целое в результате интенсификации экономических и культурных связей.

Возникновение агломераций на территории СНГ – объективный, закономерный процесс, характерный для современного этапа урбанизации и развития производительных сил, сопровождаемый усилением процессов концентрации населения, производственной и непроизводственной деятельности в скоплениях городов. Агломерации возникают в местах с высоким потенциалом развития, наиболее благоприятных для концентрированного развития, избирая в качестве ядер центры приоритетного роста – столицы, порты, крупнейшие города и рекреационные комплексы, базы освоения новых ресурсных районов.

Однако в некоторых странах процесс образования агломераций носит стихийный, бессистемный характер и развивается по негативному неуправляемому сценарию «ложной урбанизации» с характерными для него последствиями, которые неизбежно сказываются на обострении социально-экономических, экологических и транспортных проблем в развитии ядра агломерации и окружающих его поселений. Во многом это обусловлено сложностью и новизной агломераций как объектов социально-экономического и градостроительного проектирования.

### **Удовлетворение потребностей разных возрастных групп**

Численность молодежи в регионе достигла своего пика в 2000 году и несколько снизилась в последнее десятилетие как в абсолютном выражении, так и в виде доли от общей численности населения (с 26% до 23%). Наиболее «молодыми» являются страны Центральной Азии.

Лица от 15 до 29 лет составляют 40–50% от численности лиц возрастной категории 15-64 лет. В остальных странах эта цифра не превышает 40%.

По данным Всемирного банка, к 2013 году во всех странах декларировался 100%-ный уровень грамотности молодежи в возрасте 14–26 лет<sup>3</sup>. С 2000 года в большинстве стран СНГ наблюдается тенденция уменьшения ежегодных государственных расходов на образование. Это негативно отразилось на качестве среднего и высшего образования, материально-техническом обеспечении школ и вузов, уровне подготовки молодых специалистов. Одновременно наблюдается процесс коммерциализации высшего образования. В настоящее время по охвату населения высшим образованием лидером среди стран СНГ является Беларусь.

Положительной тенденцией является формирование общего образовательного пространства в регионе СНГ. Обеспечивается равный доступ граждан в общеобразовательные учреждения, взаимное признание и эквивалентность документов о среднем (общем) и среднем профессиональном (специальном) образовании, осуществляется повышение квалификации и переподготовка специалистов.

Уровень безработицы в странах региона среди молодежи по разным оценкам составляет 13–14%. По данным Международной организации труда (МОТ), в последние несколько лет в СНГ не было значительного увеличения официального уровня безработицы. Однако, молодые работники в большей степени, чем другие группы трудящихся, занимаются низкокачественными, неустойчивыми формами труда. Молодые люди в регионе в значительной степени заняты в неформальном секторе экономики. Особенно их доля высока в сельском хозяйстве, строительстве и сфере услуг. По оценкам МОТ, к 2017 году в СНГ уровень безработицы среди юношей составит 17,3%, а среди девушек – 17,7%.<sup>4</sup> Пожилые люди составляют одну из самых уязвимых групп населения по уровню доходов в регионе. За рассматриваемый период средний размер пенсий вырос, но все еще остается недостаточным для удовлетворения потребностей их получателей. Средний раз-

мер пенсии в 2013 году по отношению к средней начисленной заработной плате составлял от 20 до 40% в большинстве стран СНГ, только в Кыргызстане и на Украине – около половины.

Вопросы реформирования системы социального обеспечения лиц пожилого возраста, в первую очередь вопросы пенсионной реформы, в ряде стран решаются медленно и непоследовательно. Тревогу вызывает также неготовность во многих странах системы здравоохранения к возрастающему числу и специфическим нуждам пациентов пожилого возраста. Свидетельством этого является, например, зачаточное состояние или полное отсутствие гериатрической службы в большинстве стран.

В семи из одиннадцати стран разрабатываются национальные стратегии и планы действий осуществления Мадридского международного плана действий по проблемам старения.

Следующая группа лиц, требующая к себе повышенного внимания, – это дети. После распада СССР на всем пространстве СНГ наблюдалось сокращение детских дошкольных учреждений. Как следствие, снижался и охват детей дошкольным образованием. После падения этих показателей практически до критического уровня с 2000 года снова начался их рост. Анализ показывает, что наиболее остро эта проблема стоит в странах Центральной Азии и Армении. На их фоне наиболее благополучными выглядят Беларусь, Казахстан, Молдова Россия. Существует ряд проблем, характерных для всех республик: нехватка мест в дошкольных учреждениях, особенно в крупных городах, снижение их материально-технической базы, проблема педагогических кадров. Вместе с тем появились новые вариативные формы работы с детьми – это частные детские учреждения, школы раннего развития и другие.

### **Обеспечение равенства полов в городском развитии**

Во всех государствах Содружества женщины живут дольше, чем мужчины. В 2013 году раз-

<sup>3</sup> <http://data.worldbank.org/>.

<sup>4</sup> <http://www.belta.by/economics/view/uroven-bezrobotitsy-v-sng-budet-snizhatsja-mot>.

ница составляла от 4,2 года в Таджикистане до 11,2 лет в России. По сравнению с Россией не-намного лучше ситуация в Беларуси (10,6 лет), Украине (9,9 лет) и Казахстане (9,3 лет). Большой разрыв между продолжительностью жизни приводит к дисбалансу в половозрастной пирамиде, особенно в старших возрастных группах.

Наблюдается значительное улучшение положения и повышение статуса женщин в странах СНГ. За прошедшие годы в странах СНГ были приняты конституции, содержащие соответствующие статьи, нормативные правовые акты по вопросам гендерного равноправия. Все они соответствуют демократическим международно-правовым нормам. Во всех странах созданы и работают соответствующие государственные органы и неправительственные организации, отвечающие за улучшение положения женщин в обществе.

СНГ является единственным регионом, где число женщин превышает число мужчин в сфере оплачиваемого труда в несельскохозяйственном секторе и составляет более 50%. Число девушек, обучающихся в системе высшего образования в странах СНГ, является самым высоким в мире: 131 девушка на 100 юношей в колледжах и университетах<sup>5</sup>.

Во всех странах ведется планомерная работа по увеличению влияния женщин в принятии политических решений в обществе. Если учесть все профессиональные области, гендерное соотношение в странах СНГ практически равное, а доля женщин среди старших должностных лиц и руководителей достигает 37%. В каждой из стран женщины занимают достаточно высокие посты в правительствах, в том числе премьер-министров, министров, спикеров парламентов, но их доля до сих пор незначительна, и чаще они возглавляют министерства и ведомства, курирующие вопросы социальной политики: здравоохранения, образования, труда и соцзащиты, культуры. В парламентах большин-

ства стран доля женщин не достигает критической массы в 30%, которая считается необходимой для того, чтобы женщины могли полноценно влиять на исход политических дебатов.

Основным противоречием в современном положении женщин на рынках труда в странах Содружества все еще является сохранение высокой потребности женщин в оплачиваемой работе при снижении спроса экономики на рабочую силу вообще и женскую в особенности, что усиливает проявление дискриминации в трудовой сфере. Женщины попадают в категорию тех, кого первыми увольняют и последними берут на работу. Наличие нескольких, особенно малолетних, детей и возраст женщин старше 45 лет делают ее еще более уязвимой на рынке труда.

В законодательстве стран СНГ зафиксирована зависимость размера заработной платы от величины и качества трудового вклада работника. В среднем заработная плата женщин ниже, чем мужчин и составляет 60–75%. Это обусловлено более низким должностным статусом женщин, дифференциацией заработной платы по отраслям, концентрацией женщин в традиционных секторах экономики на относительно низко оплачиваемых работах (образование, здравоохранение, культура, социальная работа), продолжающейся гендерной сегрегацией в сфере труда и т.д.

В соответствии с Докладом о человеческом развитии ПРООН (2014 г.), по индексу гендерного равенства в 2013 году страны имели следующий рейтинг: Беларусь – 28 место, Молдова – 51 место, Россия – 52 место, Казахстан – 59 место, Армения – 60 место, Украина – 61 место, Азербайджан – 62 место, Кыргызстан – 64 место, Таджикистан – 75 место<sup>6</sup>. Данный индекс отражает неравенство в гендерном отношении в трех измерениях: репродуктивное здоровье, уровень влияния и экономическая активность.

<sup>5</sup> Доклад об осуществлении целей в области развития, сформулированных в Декларации Тысячелетия (2010).

### ВЫЗОВЫ И УГРОЗЫ

- Наиболее сильной демографической угрозой и проблемой будущего для пяти стран СНГ (Армения, Беларусь, Молдова, Россия, Украина) является тенденция сокращения общей численности населения вследствие низкого уровня рождаемости, высокого уровня смертности и активной внешней миграции трудоспособного населения (кроме России) в другие страны в поисках достойной работы, более высоких зарплат.
- Серьезным вызовом будущего для европейских стран (Армения, Беларусь, Молдова, Россия, Украина) станет проблема естественного старения наций и уменьшения доли лиц трудоспособного возраста, сокращения рынков труда. Эти же страны столкнутся с увеличением нагрузки на пенсионную систему, систему здравоохранения и социального обеспечения. В условиях ограниченного потенциала внешних миграций перспективы устойчивого развития связаны с необходимостью кардинального повышения производительности труда.
- Для большинства стран Центральной Азии и Азербайджана вызовы урбанизации связаны в основном с высокими темпами демографического роста, что влечет необходимость создания условий для развития качественной системы образования и трудоустройства. Рост населения при наличии серьезных ограничений для развития сельского хозяйства будет создавать давление на рынок труда.
- В перспективе возрастет и миграция из сельской местности в города. Эти процессы стимулируются снижением возможности занятости на селе из-за сокращения земельных площадей и ухудшения водообеспечения. Оседание населения из сельской местности происходит преимущественно в крупных городах, однако жилищные, инфраструктурные и другие мощности, потенциал обеспечения занятости в городах пока не соответствуют сезонному и постоянному притоку новых жителей. К этим вызовам добавляются такие проблемы как лимитированность энергоснабжения наиболее густонаселенных регионов, высокая стоимость транспортного доступа для малого и среднего бизнеса, дислоцированных в сельской местности<sup>7</sup>.
- Значительными вызовами будущего для всех стран региона станут рост и концентрация населения в крупных городах и снижение активности экономик средних и малых городов.
- Процесс урбанизации будет нарастать за счет столиц, больших и крупных городов. Неконтролируемое развитие агломераций создает угрозу сбалансированности системы расселения.
- Внутренняя миграция в Беларуси, России, Украине из села в город способствует развитию диспропорций в развитии сельских территорий и ставит под угрозу продовольственную безопасность этих стран.
- Молодежная безработица и бездеятельность представляют угрозу стабильности общества, поскольку неспособность найти работу создает чувство бесполезности и разочарования. Социальное отторжение и чувство несправедливости могут привести к неприязни и антисоциальным видам поведения.
- Низкие доходы пенсионеров создают угрозу повышения уровня бедности в регионе.

<sup>6</sup> Доклад о человеческом развитии ПРООН, 2014.

<sup>7</sup> Аналитический доклад «Урбанизация в Центральной Азии: вызовы, проблемы и перспективы». Центр экономических исследований. Ташкент, 2013.

## ЗЕМЛЯ И ГОРОДСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

Территориальные системы стран региона были сформированы под воздействием факторов, присущих плановой экономике и административным методам управления, характерным для советского периода. Процесс трансформации экономических систем государств во многих из них характеризовался хаотичным пространственным развитием населенных пунктов. Во многих странах до сих пор не сформирована эффективная политика пространственного развития, позволяющая преодолеть наследие плановой экономики и переходного периода, развить имеющийся у стран внутренний и внешний потенциал. Отсутствие документов территориального планирования (генеральных и детальных планов) ряда городов затрудняет их сбалансированное экономическое и градостроительное развитие, а также оптимальное размещение объектов нового жилищного строительства и инфраструктуры, комплексную реконструкцию существующей застройки. Общей является тенденция нерационального использования территориальных ресурсов городов. В структуре землепользования крупных городов существенную долю занимают промышленные зоны, медленно идет процесс реорганизации промзон, перепрофилирование и вывод вредных производств из центральных и срединных районов городов<sup>7</sup>.

В каждой из стран городское планирование осуществляется в рамках принятых национальных нормативных и правовых актов. В таких странах как: Азербайджан, Россия, Таджикистан, Туркменистан приняты Градостроительные кодексы, в остальных – действуют законы, комплексно регламентирующие архитектурную, градостроительную и строительную деятельность.

В Советском Союзе и в постперестроечный период развитие города часто сопровождалось его расширением на периферийные зоны, что

приводило к невысокому качеству жизни в новообразованиях, растягиванию коммуникаций, увеличению трафика на дорогах, упадку исторического центра.

Основные специфические черты, присущие городам постсоветских стран:

- наличие жилых районов с высокой плотностью застройки панельными домами, располагающихся на городских окраинах. Для городов СНГ типично наличие районов пятиэтажных домов («хрущевок») застройки 1960-х гг. и девяти- и более этажных домов застройки 70–80-х годов;
- высокая доля промышленной застройки в прилегающей к центру зоне;
- недостаточная развитость торговли и сферы обслуживания в центре;
- недостаточная для обеспечения высокой плотности в центре развитость инфраструктуры, ее ненадлежащее содержание и обслуживание;
- проблемы с правом собственности и неупорядоченная структура землевладения в центральной зоне;
- неразвитость системы местных налогов, которая основана на дотациях, а не на местных ресурсах<sup>9</sup>.

Законы земельного рынка постепенно изменяют пространственную структуру постсоветских городов. В особенности это заметно по резко возросшей стоимости жилья в центральных районах, по увеличению разрыва в стоимости между жильем в центре и на густонаселенной периферии, где преобладают многоквартирные дома. Наблюдается увеличение доли офисных и торговых площадей в центре по отношению к площади жилой застройки.

Мировой кризис одновременно вносит в тему территориального развития новый акцент: на экстенсивное развитие, на строительство дорогостоящих дорожной, транспортной и социаль-

<sup>8</sup> Национальный доклад о развитии населенных пунктов Российской Федерации к Конференции ООН по жилью и устойчивому городскому развитию Хабитат III, 2015 (проект).

<sup>9</sup> Bertaud A., Malpezzi S. The Spatial Distribution of Population in 48 World Cities: Implications for Economies in Transition. World Bank, 2003; Bertaud A. The Spatial Structures of Central and Eastern European cities: more European than Socialist? // Winds of Societal Change: Remaking Post-communist Cities: International symposium on post-communist cities the Russian and East European Center. University of Illinois, 2003.

ной инфраструктуры «с нуля» нет достаточного количества финансовых средств. Переход к рыночной экономике выдвинул новые требования к управлению территориями с целью повышения их конкурентоспособности и привлекательности для инвестиций. Актуальным одновременно остается и сохранение социальной составляющей городского развития, учет интересов уязвимых слоев населения (пожилых, детей, инвалидов и других).

В рассматриваемый период в крупных городах – центрах притяжения населения проходили процессы «точечной застройки», достаточно быстро исчерпавшие ресурсы центральных зон городов. Проекты «точечной застройки» приводили к фрагментарному улучшению городской среды отдельных районов при ухудшении функциональных характеристик города в целом (нехватка объектов социальной, транспортной инфраструктуры). Созданные таким образом городские структуры делают практически невозможными комплексные преобразования в части, например, упорядочения и повышения плотности улично-дорожной сети. Механизмы комплексной реконструкции застроенных территорий (как жилых, так и производственных) использовались недостаточно либо не использовались вовсе. Основной проблемой являлась недостаточная координация взаимодействия органов власти и застройщиков-девелоперов. Это приводило либо к некомплексной застройке (недостаточности объектов социальной и иной инфраструктуры), либо к разбалансированности города в части локальной, общегородской недостаточности мест приложения труда, ограниченной транспортной доступности таких мест<sup>10</sup>.

К основным инструментам управления и сдерживания роста городов следует отнести документы территориального планирования, которые принимаются на различных уровнях. Помимо этого, например в Российской Федерации, существуют правила землепользования и застройки (градостроительное зонирование), ко-

торые разрабатываются и утверждаются на местном уровне. В период 2001–2006 гг. для городов Кыргызстана также были разработаны «Правила застройки и землепользования».<sup>11</sup>

Работа по проектированию генеральных планов городов и поселков городского типа во многих странах региона завершилась в период 1960–1990 гг. и не актуализировалась вплоть до 2000–2002 гг. Это обусловлено главным образом социально-экономическими условиями, административно-территориальными реформами, сложной финансовой обстановкой на местном уровне. Таким образом, генеральные планы многих населенных пунктов уже устарели, хотя полностью не реализованы.

Разработка планировочной документации в ряде стран Центральной Азии и Закавказья ведется недостаточно активно, контроль городских властей за развитием городов и строительством в них недостаточен, что приводит к росту стихийных (незаконных) построек, а иногда и жилых районов на периферии и как следствие – к «расползанию» городов.

Новые генеральные планы столиц стран СНГ в основном были разработаны или подвергнуты корректуре после 2007 года, а именно: Баку (Азербайджан) – 2007 г., Ереван (Армения) – 2005 г., Минск (Беларусь) – корректура 2015 г., Астана (Казахстан) – корректура 2007, 2011 гг., Бишкек (Кыргызстан) – 2008 г., Кишинев (Молдова) – 2007 г., Москва (Россия) – 2010 г., Душанбе (Таджикистан) – 2009 г., Ашхабад (Туркменистан) – 2007 г., Киев (Украина) – проект 2010 г.

Отличительной чертой этих проектов является территориальный подход – вопросы планировки столиц рассматриваются в увязке с решением проблем пригородного расселения и экологии.

Все страны региона сегодня сталкиваются с комплексом вопросов о перспективах своей территориальной организации, выстраиванием

<sup>10</sup> Национальный доклад о развитии населенных пунктов Российской Федерации к Конференции ООН по жилью и устойчивому городскому развитию Хабитат III, 2015 (проект).

<sup>11</sup> Национальный доклад Кыргызской Республики по жилью и устойчивому развитию городов и населенных пунктов к Конференции ООН по жилью и устойчивому городскому развитию Хабитат III, 2015

новых пространственных каркасов, отвечающих интересам социально-экономического развития в долгосрочной перспективе.

### **Городская мобильность**

Начиная с 1996 года, городская мобильность во всех странах СНГ претерпела существенные изменения. Практически во всех странах, даже по сравнению с 2000 годом, наблюдается рост автомобилизации в два, а в Казахстане – в три раза (прил., табл. 3). Одновременно этот процесс усугубил ряд экологических проблем городов (повышение загрязнения атмосферного воздуха и уровня шума), а также вызвал дефицит парковочных мест как в центральных зонах крупных городов, так и в районах жилой застройки.

Параллельно массовой автомобилизации в городах шли процессы снижения доступности услуг общественного транспорта и деградации транспортного комплекса. Хотя общественный транспорт продолжает играть ведущую роль в удовлетворении транспортных потребностей населения его роль существенно снизилась (за исключением метрополитена, по-прежнему играющего важнейшую роль в обеспечении мобильности населения крупнейших городов). С начала 1990-х гг. темпы устаревания парка по-

движного состава в городах опережали существующие возможности их замещения – происходило массовое выбытие транспортных средств. В результате число единиц подвижного состава большинства видов общественного транспорта существенно сократилось. Системы транспорта общего пользования в городах региона за рассматриваемый период деградировали, тем самым ухудшив условия городской мобильности. Также перед всеми крупными городами региона нарастает по своей остроте проблема транспортной инфраструктуры – не хватает улиц, дорог, линий рельсового транспорта.

Ситуация в области регулирования транспортного комплекса и развития общественного транспорта стала меняться к лучшему лишь в последние годы, в некоторых городах начинает реализовываться идея организации движения наземного городского общественного транспорта по выделенным полосам.

В городах предпринимаются меры по развитию велодвижения и сопутствующей велоинфраструктуры, что увеличивает возможности мобильности населения и уменьшает его зависимость как от автомобилей, так и от общественного транспорта.

### **ВЫЗОВЫ И УГРОЗЫ**

- Угрозой в области обеспечения устойчивого городского планирования и проектирования является не до конца сформированная политика пространственного развития. Невысокий уровень обеспеченности территорий ряда городов СНГ актуальными градостроительными документами приводит к их хаотичному развитию, затрудняет возможности оптимального размещения объектов нового строительства, осложняет решение вопросов комплексной реконструкции территорий на уровне целых районов и групп зданий. Практика градостроительного развития городов часто не соответствует приоритетам документов территориального планирования.
- Разрастание территорий городов представляет угрозу прилегающим плодородным сельскохозяйственным землям и ландшафтным территориям.
- Будущие угрозы следует ожидать в возрастании рисков деградации городской среды. Нарастание объемов застройки при отставании ее инфраструктурного обеспечения приводит к ухудшению качественных и функциональных характеристик городской среды.
- Деградация систем общественного транспорта ухудшает условия городской мобильности и тем самым представляет угрозу пространственной связности территорий городов.
- Развитие транспортной инфраструктуры в городах в ближайшие годы станет одним из наи-



более серьезных вызовов как для общества, так и для окружающей среды вследствие роста числа автомобилей.

- Выраженной является угроза утраты квалифицированных кадров как в градостроительной науке, так и в проектировании и управлении городским развитием. Происходит мощный отток и старение кадров.

## ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА И УРБАНИЗАЦИЯ

Страны региона СНГ разнообразны по своему географическому положению, природным и экономическим условиям. Они в разной степени оказывают влияние на климат и по-разному уязвимы к его изменениям. Во всех странах диагностируется негативное влияние урбанизации на окружающую среду. Экологические проблемы городов, копившиеся годами, еще больше усугубились с изменением экономических условий.

В настоящее время в регионе выделяются следующие негативные тенденции:

- ухудшение качества воздуха, повышение уровня шума, возникновение транспортных пробок и уничтожение зеленых насаждений вследствие роста автомобилизации;
- сокращение ландшафтно-рекреационных территорий и деградация прилегающих сельскохозяйственных земель как результат экспансии городской застройки;
- загрязнение водных ресурсов вследствие неудовлетворительного состояния систем водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, особенно в малых городах;
- угроза загрязнения грунтовых вод вследствие использования устаревших технологий ликвидации и переработки отходов.

Сегодня экологическая ситуация является одной из главных причин ухудшения здоровья населения, снижения средней продолжительности жизни и роста смертности. По данным ВОЗ, вклад состояния среды обитания в формирование здоровья человека оценивается в диапазоне от 20 до 40%.

С 1996 года наблюдается повсеместный рост среднегодовых температур в государствах СНГ. Только в 2014 году средняя годовая температура воздуха превысила норму 1961–1990 гг. на 1,1°C. В целом линейный тренд среднегодовой температуры за 1976–2014 гг. для территории стран СНГ в два с половиной раза выше, чем скорость роста глобальной температуры и на треть выше скорости роста температуры в среднем по суше Северного полушария<sup>12</sup>.

Все страны региона ратифицировали Киотский протокол, и на национальном уровне проводится политика и регулирование в сфере выбросов и поглощений парниковых газов. Однако система по сбору, мониторингу данных и отчетности о выбросах парниковых газов в городах стран СНГ пока недостаточно развита. В последние годы использование экономических инструментов в сфере улучшения состояния окружающей среды, содержащихся как в международных соглашениях между государствами – участниками СНГ, так и в их национальном законодательстве, приносит свои результаты.

В целом экологическая ситуация по отдельным странам СНГ улучшается медленно, за исключением отдельных регионов, где были остановлены (или существенно сократили свою деятельность) экологически вредные производства из-за разрыва экономических связей, военных конфликтов и по другим причинам. Среди стационарных источников основной вклад в загрязнение окружающей среды и влияния на климат вносят предприятия энергетики, химической и нефтехимической промышленности, литейное производство и промышленность

<sup>12</sup> Н.В.Зайцева, И.В. Май, П.З. Шур. Актуальные проблемы состояния среды обитания и здоровья населения стран Содружества Независимых Государств. Федеральный научный центр медико-профилактических технологий управления рисками здоровью населения. г. Пермь, 2012.

строительных материалов. На долю мобильных источников приходится до 70–80% выбросов загрязняющих веществ в атмосферу.

На пространстве СНГ немало регионов с неблагоприятной экологической ситуацией, которые близки или тождественны понятию «зоны экологического бедствия». Примерами могут служить зоны Аральского и Каспийского морей, некоторые районы Урала, территории, подвергшиеся загрязнению после аварии на Чернобыльской АЭС и др.

Природные угрозы широко распространены во всех семи странах Закавказья и Центральной Азии. Значительные участки их территории покрыты горами, и здесь отмечаются практически все виды природных угроз, такие как землетрясения, оползни, сели, лавины, наводнения и засухи. Также существуют проблемы природно-географического характера: ограниченность водных, земельных и энергетических ресурсов, эрозии почв, опустынивание, что также оказывает негативное влияние на городскую и сельскую жизнь.

Одновременно существует также риск и техногенных катастроф. В настоящее время существенную угрозу экологии создает АЭС в Армении, расположенная в сейсмически неблагоприятном районе<sup>13</sup>. Более того, общины республики не в полной мере обеспечены картами сейсмического риска, что крайне важно для устойчивого развития поселений.

Специалисты прогнозируют усиление бедствий в регионе, которые вызываются воздействием природных угроз, связанных с гидрометеорологическими условиями, и увеличение ущерба, в особенности затрагивающего экономику сельских районов.

На территории СНГ опасность также представляют крупные химические, нефтеперерабатывающие предприятия, полигоны радиоактивных отходов и др.

Для минимизации последствий существующих проблем в странах разработана нормативно-правовая база, подписаны международные конвенции и приняты государствен-

ные программы и планы действий в области защиты окружающей среды, снижения воздействия на экосистемы и снижения рисков техногенных катастроф.

Наибольшие массы выбросов загрязняющих веществ в окружающую среду приходятся на урбанизированные территории СНГ, где проживает почти 150 млн. человек (70% населения региона). Очевидно, что в столицах городов, крупных промышленных центрах уровень загрязнения окружающей среды выше. Работающие предприятия, объекты производства тепло- и электроэнергии, расположенные в большинстве случаев непосредственно в населенных пунктах, выделяют в атмосферный воздух значительное количество загрязняющих веществ различных видов. От стационарных источников и автотранспорта в атмосферу выбрасывается более полутысячи наименований загрязняющих веществ, в том числе чрезвычайно и высоко опасные. В целом в зонах высокого и очень высокого загрязнения атмосферы стран СНГ проживает более 90 млн. человек (31% населения региона). Анализ данных мониторинга атмосферного воздуха указывает на рост концентраций тяжелых металлов и твердых частиц в нем. Эти негативные тенденции обусловлены ростом автомобильного парка, работающего на дизельном топливе, неудовлетворительным состоянием дорог и организацией дорожного движения. Для стран Содружества доля мобильных источников в выбросах загрязняющих веществ в атмосферный воздух составляет 71–75% валового объема выбросов. В столицах городов это показатель может быть еще выше. В общем объеме выпадений в окружающую среду отдельных веществ (сера, окисленный азот, свинец, кадмий, ртуть) доля трансграничного воздушного переноса сохраняется в пределах 70–90 %.

В 2012 году в регионе СНГ (по сравнению с 2005 годом) несколько сократились выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух от стационарных источников в целом и в расчете на 1 кв. км территории. Однако в расчете на

<sup>13</sup> «Состояние европейских городов в переходный период 2013», Программа ООН Хабитат, 2013.

душу населения этот показатель незначительно возрос (с 110 кг в 2005 году до 112 кг в 2012 году). Снижение выбросов в странах обусловлено не только и не столько природоохранными мерами, а в большей степени снижением промышленного и сельскохозяйственного производства. Не менее важной и значимой является проблема качества и использования водных ресурсов. Наибольшее количество сточных вод в СНГ образуется в жилищно-коммунальном хозяйстве (более 60%) и промышленности (20%). Загрязняющие вещества поступают в водные объекты, в основном, из рассредоточенных источников с урбанизированных и сельскохозяйственных территорий.

В 2013 году странами Содружества было подписано Соглашение о сотрудничестве в области охраны окружающей среды стран СНГ. Документ содержит положения, включающие разработку общих подходов и осуществление

согласованных мероприятий по восстановлению редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений, внедрение инновационных проектов в области охраны окружающей среды. Для обеспечения координации действий в области экологии и охраны окружающей природной среды был создан Межгосударственный экологический совет государств – участников СНГ. Предусмотрена совместная разработка межгосударственных программ и проектов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности. Страны СНГ нацелены на обмен информацией о состоянии окружающей среды, взаимодействие в области природоохранных технологий, разработку специальных средств для мониторинга, совместное предупреждение и ликвидацию последствий природных и техногенных катастроф.

## ВЫЗОВЫ И УГРОЗЫ

- Наиболее острые экологические вызовы по-прежнему связаны с изменением климата и озонового слоя, сокращением биоразнообразия, опустыниванием, загрязнением водных ресурсов, воздуха, накоплением и утилизацией отходов производства и потребления.
- Сложившаяся санитарно-гигиеническая ситуация в странах СНГ осложняется появлением принципиально новых вызовов и угроз. К ним относятся развитие новых видов производств с выбросами в окружающую среду сложных химических соединений с неизученными свойствами и наночастиц, увеличение разнообразия и повышение интенсивности шумовых и электромагнитных воздействий на население<sup>14</sup>.
- Наибольшую озабоченность вызывает состояние здоровья населения на урбанизированных территориях, на чью долю приходится максимальное количество загрязняющих веществ. Ожидается дальнейший рост количества выбросов от стационарных и, главным образом, мобильных источников вследствие увеличения экономической активности (особенно в странах Центральной Азии и Закавказья).
- Страны СНГ стоят перед риском усиления бедствий, вызванных воздействием природных и техногенных катастроф, сейсмической активности, увеличением ущерба, в особенности затрагивающего экономику сельских районов. Современные подходы к прогнозированию чрезвычайных ситуаций и превентивному реагированию на них потребуют в будущем создания глобальной сети антикризисных центров, которая позволит эффективно улучшить взаимодействие на международном и национальном уровнях. Актуально создание многостороннего международного механизма по преодолению последствий техногенных и природных катастроф с высоким уровнем реагирования на чрезвычайные ситуации.

<sup>14</sup> Н.В.Зайцева, И.В. Май, П.З. Шур. Актуальные проблемы состояния среды обитания и здоровья населения стран Содружества Независимых Государств. Федеральный научный центр медико-профилактических технологий управления рисками здоровью населения, г. Пермь, 2012.

## УПРАВЛЕНИЕ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Переход к рыночной экономике потребовал от каждой из стран СНГ разработки национального законодательства, отвечающего современным вызовам городского развития. Прежде всего это касалось определения роли, полномочий и ответственности местных органов управления и самоуправления по развитию подведомственных им территорий. Также были пересмотрены существовавшие ранее нормы и методы территориального планирования и градостроительства, определены новые приоритеты и подходы в этой сфере деятельности, специфичные для каждого из государств Содружества.

Законодательство стран СНГ закрепляет за органами местного самоуправления (публичного управления) преимущественно следующие полномочия: обеспечение комплексного развития территории муниципального образования; самостоятельное управление муниципальной собственностью, включая земельные ресурсы; утверждение и исполнение местного бюджета; установление местных налогов и сборов; утверждение программ социально-экономического и культурного развития; обеспечение потребностей населения в публичных услугах; охрана общественного порядка, организация местного транспорта и т.д. Как правило, конституции и нормативные правовые акты стран региона определяют положения о финансовой и материальной поддержке местного самоуправления со стороны государства, а также положения о компенсации местному самоуправлению затрат, возникших вследствие решений органов государственной власти.

В настоящее время в регионе все еще продолжают административные реформы. Необходимо признать, что далеко не во всех странах сложилась эффективная система управления городами. Зачастую у местных органов власти и управления нет четкого разде-

ления функций, полномочий, компетенций и ответственности. Полномочия местных органов исполнительной власти не подкреплены соответствующими финансовыми, бюджетными, административно-правовыми ресурсами. Часто сохраняется доминирование принципа централизации управления в ущерб развитию местного самоуправления. Используемые в практике органов местного самоуправления методы градостроительного регулирования связаны преимущественно с регулированием инвестиционно-строительной деятельности и рынка недвижимости, и будучи бизнес-ориентированными они зачастую не учитывают интересы территориальных сообществ жителей, соблюдение которых должно быть главным критерием эффективности управления. Положительным примером в совершенствовании правовых условий муниципального управления в России стало принятие в 2014 году Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>15</sup>.

Устойчивое положение городской власти во многом зависит от того, насколько успешно ей удастся выстроить систему управления городом, адекватную реалиям настоящего и будущего, и создать условия для городского развития. Национальными и местными органами управления бывших советских республик признается, что участие общественности имеет ключевое значение и необходимо для улучшения состояния городской среды, учета интересов различных групп населения, представителей бизнес-структур. Это можно считать важным сдвигом в сторону демократизации и децентрализации процесса планирования по сравнению с существовавшими ранее подходами. Однако практика консультирования с населением, общественными организациями и бизнес-кругами по вопросам городского плани-

<sup>15</sup> В законе впервые законодательно определено, что стратегическое планирование в РФ может осуществляться на уровне муниципальных образований. В законе консолидирован положительный опыт планирования социально-экономического развития, накопленный на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

рования, их привлечение к общественному обсуждению градостроительных проектов не везде до конца отрегулированы, носят формальный характер. Часто общественность ставится перед фактом принятия того или иного решения властей, отраженного в планах градостроительного развития территорий. Существует также проблема засекреченности определенной части информации генпланов. Нередки случаи, когда во время общественных слушаний уже разработанных генеральных или детальных планов разгораются конфликты между органами местной власти, проектировщиками и гражданами, особенно по вопросам уплотнения существую-

щей застройки, строительства дорог, сокращения озелененных территорий или сноса индивидуальных домов. Очевидно, что необходимы консультации с общественностью по предполагаемой градостроительной деятельности, учет ее интересов, поиск компромисса до того, как начнется разработка планировочной документации.

Как подтверждает практика, становление демократического общества в значительной мере зависит от наличия постоянного, конструктивного диалога между общественностью, бизнесом и органами государственной власти.

### ВЫЗОВЫ И УГРОЗЫ

- Страны региона все еще находятся на пути административных реформ. Угрозу представляет доминирование принципа централизации управления в ущерб развитию местного самоуправления. В то же время наблюдаются примеры, когда неэффективное местное самоуправление приводит к хаосу и приносит еще больший ущерб интересам сбалансированного развития территорий. Очевидно, что в условиях растущей урбанизации странам региона необходимо быть готовыми к совершенствованию и внедрению более эффективных и гибких систем управления городами.
- Для местного самоуправления угрозой является ограничение полномочий, недостаток ресурсов для самостоятельного развития и возможностей эти ресурсы генерировать. Существует низкая фискальная автономия муниципальных образований и высокая их зависимость от решений, принимаемых за пределами городов.
- В целом в сфере управления развитием городами основные вызовы и угрозы связаны с совершенствованием законодательного регулирования с учетом опыта правоприменительной практики, гармонизацией различных видов законодательства, а также с необходимостью повышения квалификации управленческих кадров – совершенствованием технологий управления.
- Практика эффективного участия населения в процессе управления городским планированием и развитием до конца не отрегулирована. Угрозу представляет игнорирование общественных интересов и невнимание местных властей к запросам населения, что в последующем может привести к конфликтам и социальной напряженности в обществе.

## ГОРОДСКАЯ ЭКОНОМИКА

Города остаются центрами экономического потенциала стран региона, но в рассматриваемый период их экономическая база коренным образом изменилась. Общей тенденцией стало снижение доли производства в традиционных отраслях первичного сектора экономики. Одновременно опережающими темпами рос сектор услуг.

Рассматриваемый временной отрезок с 1996 по 2014 год условно можно разделить на несколько этапов: период до 2000 года – экономический спад. В этот период произошел резкий спад производства в странах региона, вызванный нарушением хозяйственных связей, сокращением спроса на традиционно выпускаемую продукцию, снизился потенциал градообразующих предприятий и обострилась социально-экономическая ситуация в населенных пунктах. В 90-е годы во всех странах региона СНГ диагностировалось резкое снижение реальных доходов населения, снижение внутреннего спроса, продажа предприятий за долги и деиндустриализация экономики, высокая безработица. 2000–2007 гг. – компенсационный подъем. Благоприятная экономическая конъюнктура на мировых рынках положительно отразилась на динамике валового внутреннего продукта: он устойчиво рос с начала века как в номинальном, так и реальном выражении, хотя темпы роста не были устойчивыми. После 2008 года – влияние мирового экономического кризиса на национальные экономики стран региона. В Армении, Беларуси, Молдове, России, и Украине, в 2009 году произошло значительное снижение экономических показателей, а экономики Азербайджана, Туркменистана и Узбекистана сохранили довольно высокие темпы роста. Разная реакция на кризис отражает уровень дифференциации стран по структуре экономики, их включенности в глобальную экономику.

В целом ВВП начал неуклонно расти с 1993–1996 гг., в зависимости от страны и приближается, либо достиг в отдельных странах уровня

1991 года, от которого ведется отсчет. «Провальным» был лишь 2009 год, что объясняется влиянием мирового экономического кризиса на экономику стран СНГ (прил., табл. 4). В рассматриваемый период в экономике были в основном задействованы интенсивные факторы роста валового продукта.

Рост ВВП, увеличение объема инвестиций в основной капитал не могли не сказаться положительным образом на развитии городов региона. Однако надо учитывать, что в большей степени это относится к столицам и крупным городам, являющимися центрами привлечения инвестиций, развития производств и услуг. Крупные города все в большей степени становятся многофункциональными центрами, их облик в гораздо большей степени определяют сервисные и инфраструктурные возможности. В целом в структуре валовой добавленной стоимости сократилась доля промышленности (продукции обрабатывающих и добывающих отраслей), повысилась доля услуг (операции с недвижимостью, образование, здравоохранение, управление). В последние годы модернизация производственной базы городов происходит с использованием новых форм организации производственных территорий с особыми условиями ведения хозяйства, объединяющих предприятия с общей инфраструктурой и кооперационными связями.

Формируются производственные «кластеры». В рассматриваемый период активно стал развиваться малый и средний бизнес, который вносит весомый вклад в экономику городов. Вклад малого и среднего предпринимательства в экономику, пополнение доходных статей бюджетов разных уровней, создание новых рабочих мест стали одними из решающих факторов городского развития в каждой из стран. Вместе с тем продвижение и стимулирование малого и среднего бизнеса преимущественно осуществляется безотносительно к его инновационной составляющей. По показателю «индекс инноваций», характеризующему уро-

вень взаимодействия науки и бизнеса и скорость внедрения научных разработок в экономику, государства СНГ находятся в третьей десятке стран. Тем не менее в них развиваются технопарки, индустриальные парки и наукограды. В 2005 году в Минске был создан первый в Центральной и Восточной Европе и СНГ Парк высоких технологий со специализацией на разработке программного обеспечения, ориентированного на экспорт, помимо него работают еще 7 технопарков. В России строятся 13 технопарков в 11 субъектах федерации, в число наукоградов включено 73 городских и сельских поселений, расположенных по всей территории страны, количество индустриальных парков в 2014 году превысило 100 единиц. В Азербайджане будут построены 4 технопарка, в Казахстане действуют 8 технопарков, 4 конструкторских бюро и 3 центра трансфера технологий, в Украине насчитывается 8 технопарков.

Сокращение бюджетного финансирования науки привело к уменьшению в целом по СНГ численности специалистов в области проведения научных исследований и разработок новых технологий. Таким образом, на практике инновационная направленность экономик большинства стран СНГ находится в стадии формирования. Реальное действие разработанных и принятых законодательных актов в этой сфере в значительной мере нейтрализуется неразвитостью рыночных отношений, низкой степенью зрелости конкурентной среды, неоправданной бюрократизацией исполнительной власти, ограниченностью финансовых ресурсов, необходимых для создания благоприятных условий функционирования инновационных малых и средних предприятий, высокими рисками, незначительной вовлеченностью в мировое интеллектуальное пространство, отсутствием соответствующей инфраструктуры, низкой ин-

новационной культурой и инерционностью экономического мышления.

Для стимулирования инновационного развития региона в 2011 году была принята Межгосударственная программа инновационного сотрудничества государств – участников СНГ до 2020 года<sup>16</sup>.

В период экономических трансформаций особенно пострадали средние и малые города. В большинстве таких городов в силу трудностей переходного периода наблюдалось снижение количества промышленных предприятий, которые ранее являлись основными потребителями рабочей силы. Более того, эти города и сегодня сталкиваются с отсутствием эффективных программ и финансовых средств для развития, износом инженерной, производственной и транспортной инфраструктуры.

Ключевой проблемой малых и средних городов часто является их монопрофильность (так называемые «моногорода»), заложенная еще во времена плановой экономики, вследствие чего страны региона не всегда успешно интегрировали эти населенные пункты в новую матрицу социально-экономического развития. Например, в России насчитывается 319 моногородов, из них 94 отнесены к категории поселений с наиболее сложным социально-экономическим положением (в том числе во взаимосвязи с проблемами функционирования градообразующих организаций)<sup>17</sup>. В Беларуси более 70 населенных пунктов в большей степени зависят от работы одного предприятия<sup>18</sup>. В Казахстане – 27 моногородов, в которых проживает 15% городского населения страны. В Кыргызстане 6 из 25 городов возникли на месте разработки месторождений полезных ископаемых. Они были созданы как поселения, обслуживающие какое-либо крупное производство и возрождаются только в том случае, если в них будет

<sup>16</sup> Межгосударственная программа инновационного сотрудничества государств – участников СНГ до 2020 года ставит задачу по созданию условий для повышения глобальной конкурентоспособности экономики государств региона, трансформации ее в социально ориентированную инновационную экономику, реализации приоритетов экономического развития на основе эффективного взаимодействия национальных инновационных систем в интегрируемом инновационном пространстве, утверждения международного авторитета Содружества как одного из мировых центров технологического лидерства.

<sup>17</sup> Национальный доклад о развитии населенных пунктов Российской Федерации к Конференции ООН по жилью и устойчивому городскому развитию Хабитат III, 2015 (проект).

<sup>18</sup> Национальный доклад о развитии населенных пунктов Республики Беларусь к Конференции ООН по жилью и устойчивому городскому развитию Хабитат III, 2015 (проект).

возобновлено производство<sup>19</sup>. В связи с экономическим кризисом ряд монопрофильных городов, в которых деградировали градообразующие предприятия, оказался в тяжелом экономическом положении и с высокой долей дотаций в городском бюджете. В них наиболее остро встала проблема занятости.

Одновременно существуют и примеры успешного развития таких городов, нашедших себя в новых экономических условиях. В некоторых случаях в странах с формирующейся рыночной экономикой они составляют основу развития. Например, в богатой полезными ископаемыми России три четверти дохода от общей стоимости экспорта страны в 2012 году давали такие отдельно взятые крупнейшие статьи экспорта, как сырая нефть (34,4%), нефтепродукты (19,7%), природный газ (11,8%), черные металлы (4,3%), уголь (2,5%), продукция неорганической химии (1,5%) и алюминий в слитках (1,2%)<sup>20</sup>. Эти направляемые на экспорт полезные ископаемые и металлы, а также многие другие экспортные товары в подавляющем большинстве производятся в малых городах и моногородах. Во всем субрегионе города, которые специализируются на экономике с простой системой производства, ориентированной на экспорт, находятся в экономически выгодном положении. Например, в районах добычи нефти и газа в России, Казахстане, Азербайджане и Туркменистане большие города продолжают расти и даже создаются новые малые города. Впрочем, важное значение имеет тот факт, что в условиях капиталистической системы географического распределения производственных фондов и контроля над фондами ценности, созданные по большей части в малых городах, по существу аккумулируются не в местах производства, а в столицах государств и главных городах регионов, а в иных случаях

и в намного более отдаленных мировых финансовых центрах и оффшорных зонах<sup>21</sup>.

### **Создание достойных рабочих мест и средств к существованию**

По оценке Статкомитета СНГ, общая численность безработных<sup>22</sup> в странах СНГ в соответствии с критериями Международной организации труда (МОТ) составила в 2013 году 8,1 млн. человек, или 5,9% численности экономически активного населения. Годом ранее она была несколько выше – 6,0%. В целом безработица планомерно снижалась начиная с 2000 года, и ее уровень заметно ниже, чем в Европейском союзе. В целом по СНГ процент безработных среди экономически активных женщин составляет 5,6%, а среди экономически активных мужчин – 6,3%. В общей численности безработных доля молодых людей в возрасте 15–24 года составила в 2013 году в целом по СНГ – 25%; людей в возрасте 25–54 года – 68%, 55 лет и старше – 7%. Возрастной состав неработающих заметно различается по странам СНГ. Остра молодежная безработица в Центральной Азии (кроме Казахстана) и Закавказье, что провоцирует трудовую, часто нелегальную миграцию в более развитые страны, в частности в Россию. Однако официально показатели регистрируемой безработицы значительно ниже уровня, определяемого по данным обследований рабочей силы, так как значительная часть безработных ведет поиск работы самостоятельно, не вставая на учет в службах занятости населения. В определенной степени это обусловлено сложностью регистрации незанятых граждан, незначительным размером пособий по безработице, задержкой их выплат и другими причинами. В большинстве стран СНГ в целях расширения возможностей трудоустройства осуществляется профессиональная подготовка

<sup>19</sup> Аналитический доклад «Урбанизация в Центральной Азии: вызовы, проблемы и перспективы». Центр экономических исследований. Ташкент, 2013.

<sup>20</sup> О.Голубчиков, А.Бадина, Региональный доклад о жилье и городском развитии к конференции Хабитат III: страны СНГ и Кавказа. Расчеты сделаны на основе данных Росстата (2013). Торговля в России. Москва, доступ на сайте: [http://www.gks.ru/bgd/regl/b13\\_58/Main.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b13_58/Main.htm).

<sup>21</sup> О.Голубчиков, А.Бадина, Региональный доклад о жилье и городском развитии к конференции Хабитат III: Страны СНГ и Кавказа, 2015.

<sup>22</sup> К безработным, в соответствии с критериями Международной организации труда, относятся лица в возрасте, установленном для измерения экономической активности населения (в странах СНГ – от 15 лет до 70–75 и старше), которые в рассматриваемый период (в течение недели, предшествующей моменту опроса) не имели работы (доходного занятия), активно занимались ее поиском и были готовы приступить к ней в течение двух недель.



и переподготовка безработных, а также организация оплачиваемых общественных работ, не требующих специальной подготовки.

Уровень оплаты труда существенно различается по странам. Среднемесячная номинальная заработная плата, пересчитанная в единую валюту по среднегодовому курсу, различается в разы. В 2000–2005 гг. различия превышали 11 раз, в последующие годы они сократились до 6,5 раза в 2013 году<sup>23</sup>. Наиболее высокий средний уровень оплаты труда в 2005–2013 гг. был в России (в 2000 году – в Казахстане) и Казахстане, а самым низким на протяжении многих лет он остается в Таджикистане.

В 2013 году среднемесячная заработная плата в России была в 6,5 раза выше, чем в Таджикистане, в 4 раза выше, чем в Кыргызстане, в 3,2 раза выше, чем в Молдове (прил., табл. 5).

Несмотря на рост уровня зарплат, уровень малообеспеченности населения в странах Содружества вызывает тревогу (прил., табл. 6). Так, удельный вес населения, находящегося за национальной чертой бедности, критически высок в Таджикистане (46,7%), Кыргызстане (37%) и Армении (32%). Этот факт объясняется тем, что уровни доходов населения в Таджикистане и Кыргызстане – одни из самых низких по региону. Причинами являются сложная эконо-

мическая ситуация вследствие деиндустриализации и дезурбанизации и слабая социальная поддержка государства. Достаточно благополучно на этом фоне выглядят Казахстан (2,9%), Беларусь (4,8%), Азербайджан (5,3%). Казахстан и Азербайджан – за счет динамичного развития экономик, базирующихся на богатых природных ресурсах, Беларусь – вследствие социально ориентированной политики государства.

В настоящее время основополагающим документом, нацеленным на поиск взаимоприемлемых решений всего спектра экономических проблем, является Стратегия экономического развития Содружества Независимых Государств на период до 2020 г. Документ представляет собой систему согласованных государствами – участниками СНГ взглядов на общие цели, определяет приоритеты и перспективы дальнейшего социально-экономического развития до 2020 года. Это, прежде всего, торговля, топливно-энергетический и агропромышленный комплексы, транспорт, сфера инноваций. Конкретная реализация положений Стратегии осуществляется в рамках планов, в которых отражаются качественные особенности каждого ее этапа<sup>24</sup>.

## ВЫЗОВЫ И УГРОЗЫ

- В условиях нестабильной макроэкономической ситуации сдерживающим фактором устойчивого развития городов на пространстве СНГ выступает низкий уровень бюджетной обеспеченности. Во многом этот фактор обуславливает отсутствие постоянного и полного финансирования развития инфраструктуры городов.
- Старение и износ основных фондов и особенно технологического оборудования является сдерживающим фактором и представляет угрозу экономическому росту, снижает уровень экономической безопасности и повышает вероятность возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного характера.
- Одной из угроз на местном уровне является рост издержек на содержание быстро устаревающих объектов инфраструктуры и жилья при фактическом отсутствии ресурсов для инвестиций в технологическое переоснащение, экологизацию, энергосбережение, человеческий капитал.

<sup>23</sup> <http://demoscope.ru/weekly/2015/0629/barom07.php>.

<sup>24</sup> Стратегия экономического развития Содружества Независимых Государств на период до 2020 г. (утверждена решением Совета глав правительств Содружества Независимых Государств в 2008 г.).

- Наибольшим рискам подвержены моногорода со старыми производствами и градообразующими индустриальными предприятиями, запущенной социальной инфраструктурой, низкой предпринимательской активностью при отсутствии стимулов и механизмов ее повышения.
- В условиях смещения отраслевой структуры экономики городов в сторону развития сервисных секторов экономики при сокращении реального сектора угрозу представляет снижение количества промышленных предприятий, которые ранее являлись основными потребителями рабочей силы.
  - Сокращение расходов на научные исследования и разработки. Уменьшение числа лиц, работающих в науке, снижает инновационную составляющую экономики городов.
  - Высокий уровень малообеспеченности населения в ряде стран Содружества вызывает тревогу и усугубляет социальное неравенство, наблюдающееся в регионе, что в дальнейшем будет провоцировать процессы социальной поляризации и сегрегации.

## ЖИЛЬЕ И БАЗОВОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ

Во всех странах региона СНГ вплоть до 1990 года практически отсутствовал рынок недвижимости, жилье предоставлялось бесплатно. Внедрялась технология массового индустриального многоэтажного многоквартирного строительства домов (с упрощенной планировкой и «экономичными» архитектурными решениями), которые возводились большими кварталами по типовым проектам. В результате сформировался специфичный облик современных городов региона с невыразительной жилой многоэтажной застройкой и с обширными микрорайонами на периферии. После распада СССР объемы жилищного строительства резко упали и снижались вплоть до 2000 года, после чего начался их рост. Переход к принципам рыночной экономики, массовая приватизация привели к тому, что практически весь государственный жилой фонд за короткий промежуток времени стал частным. В странах СНГ 85–99% жилья перешло в руки частных владельцев практически безвозмездно.

Первыми странами, которые быстрее других провели приватизацию жилья, стали Узбекистан, Казахстан, Кыргызстан, Молдова и Армения, где

традиционно существуют высокие показатели частного домовладения в силу того, что в этих странах жилой фонд составляют в значительной мере односемейные дома (например, в Армении до начала приватизации в частной собственности находился 51% жилья). В 1995 году в этих странах в частных руках были уже 82–96% жилья в отличие от 52% и 62% в России и Беларуси<sup>25</sup>.

Вместе с тем процесс приватизации не был подкреплен четкой и перспективной политикой, законодательными мерами и методами регулирования в сфере управления и содержания жилья. Этот процесс получил импульс только с 2005 года, при этом некоторые страны достигли более заметных успехов, чем другие (например, Казахстан и Узбекистан). В целом, однако, одного создания товариществ собственников жилья еще недостаточно, их количество и роль незначительны. Управление старыми многоквартирными домами по большей части остается в руках муниципальных предприятий, услуги которых субсидируются из местных бюджетов (в некоторых случаях в большом объеме – до 40%)<sup>26</sup>. В Узбекистане, например, товарище-

<sup>25</sup> МСК СНГ (2013) Население, занятость и жилищные условия в странах Содружества Независимых Государств. Статистический сборник. Межгосударственный статистический комитет Содружества Независимых Государств. Москва; UNECE (2005) The Private Housing Market in Eastern Europe and CIS. Discussion Paper Series No. 2005.5 (edited by J. Palacin and R. Shelburne); USAID (1993) Housing Privatization in the Central Asian Republics of the Former Soviet Union: Uzbekistan Kyrgyzstan, Turkmenistan, Kazakhstan (edited by P. Feiden, Salcido, P., Harris, C., Dinaberg, M., Leonardo, E. International City/County Management Association).

<sup>26</sup> Борисова Е. (2013) Практика работы товариществ собственников жилья в России (Работа ассоциаций домовладельцев в России). Высшая школа экономики. Национальный исследовательский университет. Москва.

ствам собственников жилья государство оказывало широкую помощь, в том числе за счет предоставления налоговых льгот, передачи товариществам собственников жилья соответствующих участков земли и нежилого пространства в постоянное пользование и оказания финансовой поддержки. Сегодня существуют городские ассоциации товариществ собственников жилья, которые осуществляют координацию их деятельности, взаимодействие с местной властью и оказывают помощь в области образования и информационного обслуживания<sup>27</sup>.

Несмотря на то, что практически весь многоквартирный фонд был оборудован необходимой инфраструктурой (водопровод, канализация, электричество, газ), нехватка государственных средств на текущий и капитальный ремонт во время экономического кризиса привела к ее моральному и физическому износу. Новое строительство и точечная застройка усилили нагрузку на существующие инженерные сети, которые начали работать неэффективно и давать сбои. Ситуацию осложняет тот факт, что в большинстве своем существующий жилой фонд является энергозатратным, а система жилищно-коммунального хозяйства слишком инерционна для внедрения новых технологий и инноваций<sup>28</sup>.

### **Предупреждение роста неформального (стихийного) строительства**

Несмотря на рост объемов жилищного строительства и увеличение доли жилищной обеспеченности, во всех странах региона сохраняется дефицит жилья и потребность именно в жилье эконом-класса для социально незащищенных слоев населения либо лиц с невысокими доходами. В странах Центральной Азии и Закавказья потребность в доступном жилье особенно высока. Уровень доходов не позволяет улучшить свои жилищные условия собственными силами. Проблему усугубляют стихийные бедствия, внутренние конфликты, вынуждающие людей менять местожительство. Вопросы регулирования

роста неформальных поселений и предупреждения стихийного строительства находятся в прямой зависимости от степени развитости систем территориального планирования в странах СНГ.

Наиболее частыми причинами появления неформального (стихийного) жилья является нелегальное проживание в государственных и муниципальных зданиях, отсутствие документов, подтверждающих право собственности и разрешения на строительство нового жилья или модернизации существующего. Проблемы неформального жилья связаны также с использованием опасных построек и проживания на неблагоприятных для жизни территориях.

Неформальное строительство в европейской части региона не приобрело значимых масштабов. Однако и здесь серьезной проблемой становится ряд нарушений действующего законодательства, таких как: возведение многоквартирных домов на территориях, предназначенных для индивидуального жилищного строительства (в том числе садово-дачных товариществ) в пригородных зонах крупнейших городов; длительное использование для проживания построенных, но не введенных в эксплуатацию индивидуальных жилых домов; использование для постоянного проживания построек, не предназначенных для этого (не обеспеченных базовой инженерной инфраструктурой).

Серьезной проблемой становится деградация жилой застройки 1960–70-х годов, больших массивов зданий, которые нуждаются в капитальном ремонте и тепловой модернизации.

Среди факторов, способствующих росту неформальных поселений в регионе, можно выделить такие причины, как неконтролируемая урбанизация, слабая социальная защищенность перемещающихся лиц, отсутствие четко функционирующих систем планирования и управления земельными ресурсами, дефицит финансово доступного жилья.

<sup>27</sup> О. Голубчиков, А. Бадина, Региональный доклад о жилье и городском развитии к конференции Хабитат III: Страны СНГ и Кавказа, 2015

<sup>28</sup> Доклад «Состояние европейских городов в переходный период 2013. Подведение итогов за 20 лет реформ». Программа ООН Хабитат

**Социальное жилье**<sup>29</sup>

В жилищных кодексах и законодательных актах стран СНГ четко определяются категории граждан, которые могут получить социальное жилье. Обычно это социально уязвимые (сироты, многодетные, одинокие пожилые граждане, ветераны, инвалиды, другие) малообеспеченные слои населения, нуждающиеся в улучшении жилищных условий. Вплоть до 2000-х годов во всех странах объемы строительства социального жилья были резко сокращены либо прекращены. В последние годы страны вернулись к формированию фонда социального жилья, однако его объемы недостаточны, чтобы удовлетворить потребности нуждающихся в нем.

В целом объемы и темпы строительства социального жилья в странах СНГ пока недостаточны ввиду ограниченности финансовых и организационных возможностей центральных и местных органов власти, особенно в странах, пострадавших от войны и переживающих кризис, вызванный наплывом беженцев. Большинство стран региона не отказываются от идеи строительства социального жилья для малоимущих слоев населения, однако реальные возможности ее практической реализации ограничены, так как решение данной задачи требует значительных государственных субсидий.

**Повышение уровня доступности жилья**

В ряде государств СНГ сохраняется практика постановки на учет семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий. Обычно данная регистрация предоставляет право на получение льготного кредита, жилищных субсидий, либо другой помощи государства по улучшению жилищных условий домохозяйства. Это также дает представление о том, в каких объемах жилищного строительства нуждается страна.

Несмотря на ежегодное увеличение объемов жилищного строительства, жилья катастрофически не хватает, особенно это относится к странам Центральной Азии с динамично расту-

щим населением. Значительное число семей состоит на учете 10 и более лет. В среднем по СНГ, начиная с 2000 г., только 3–4% семей в год могут улучшить свои жилищные условия (в 2013 году в России – 5,6 %, Беларуси – 4,7%). А в Таджикистане и Кыргызстане этот показатель составляет 2,3% и 2,6% соответственно.

В каждой из стран существует своя система финансирования граждан с целью улучшения жилищных условий. Появились рыночные институты финансирования сделок купли-продажи жилья. Развивается институт ипотеки. Так, на сегодняшний день наиболее привлекательные ее условия сформированы в России и Казахстане. В других странах средние ставки ипотечных займов достаточно высоки по отношению к доходам населения. Например, в Кыргызстане предоставление жилищных кредитов населению для строительства, ремонта и покупки жилых помещений производится неправительственными финансовыми организациями. Одновременно в странах определены льготные категории граждан, которые имеют право на государственную поддержку строительства и приобретения жилья.

Страны предпринимают попытки улучшить ситуацию с обеспечением граждан доступным жильем, реализовывая национальные программы жилищного строительства. В рамках государственных программ существуют подпрограммы, направленные на обеспечение жильем всех категорий граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий – молодых семей, молодых специалистов (учителей, врачей и других), многодетных семей, нуждающихся в переселении из ветхого жилья и т.д. путем строительства социального, арендного жилья и обеспечения льготного ипотечного кредитования. В ряде стран развивается практика строительства государственного арендного жилья.

В целом по Содружеству размер жилищного фонда составил на конец 2013 года 5,5 млрд. кв метров общей площади. Жилищный фонд в

<sup>29</sup> Несмотря на отличия в трактовках понятия социального жилья в разных странах, в самом общем виде оно может быть определено как жилищный фонд, доступ к которому базируется не на рыночных законах (спроса и предложения), а определяется совокупностью критериев (максимальный доход, целевые группы) и способов предоставления.

странах СНГ с 2000 года вырос на 11,5%. Максимальное увеличение жилищного фонда произошло в четырех странах – Таджикистане (+55,4%), Азербайджане (+43,1%), Армении (+41,8%) и Казахстане (+40,6%). В Молдове (+6,6%) и Украине (+8,1%) зарегистрирован самый низкий прирост жилищного фонда среди всех стран СНГ. В Кыргызстане сокращение размеров жилищного фонда в 2013 году связано с уточнением данных после инвентаризации, проведенной Государственной регистрационной службой Кыргызской Республики.

В среднем по странам СНГ ежегодный ввод жилья с 2000 по 2013 год увеличился в 2,2 раза (на 213 кв.метров) и составил 398 кв.м/ на 1000 чел. Ряд таких стран как Таджикистан, Азербайджан и Казахстан увеличили объемы ввода жилья в 3–5 раз. В то же время Узбекистан демонстрирует самое незначительное (в 1,1 раза) увеличение объемов ввода жилья среди стран СНГ. В исследуемый период относительно плавно и стабильно наращивали объемы жилищного строительства Беларусь, Россия, Кыргызстан и Украина<sup>30</sup>.

На одного жителя СНГ в 2013 году в среднем приходилось 23 кв.метра общей площади. По сравнению с 2000 годом этот показатель вырос на 5 кв.метра. На величину показателя влияет объем строительства нового жилья, а также изменение численности населения и износ (выбывание) существующего жилищного фонда. Высокая стоимость жилья по сравнению с доходами основной массы населения также является одним из сдерживающих факторов роста обеспеченности жильем.

### **Обеспечение устойчивого доступа к базовой инженерной инфраструктуре**

Все бывшие республики СССР к началу 90-х годов в основном имели достаточно развитую городскую инженерную инфраструктуру, особенно в крупных городах. Вместе с тем она зачастую отставала от темпов роста численно-

сти городского населения и экономического развития городов. Система инфраструктурного обеспечения финансировалась централизованно и дотировалась государством.

В настоящее время городская инфраструктура стран региона испытывает растущую нагрузку. Все государства сталкиваются с идентичными проблемами в сфере городской инженерной инфраструктуры:

- высокий уровень износа инженерных сетей и сооружений;
- низкий уровень обеспеченности приборами учета потребления ресурсов;
- технологическая отсталость отрасли, в том числе слабая практика применения инновационных энерго- и ресурсосберегающих технологий и мероприятий;
- недостаточные объемы финансирования проектов по реконструкции сетей и сооружений из внебюджетных источников.

Канализация, газ и горячее водоснабжение есть в больших и средних городах, однако, в других населенных пунктах ряда государств СНГ с этими удобствами возникают проблемы или они вовсе отсутствуют (прил., табл. 7).

Более низкий удельный вес площади жилищ, оборудованных центральным отоплением и горячим водоснабжением, отмечается в городских поселениях Азербайджана, Кыргызстана и Таджикистана. Во многом это связано с тем, что в этих странах в жилом фонде велика доля частных построек малой этажности<sup>31</sup>. В целом городские жители, проживающие в отдельных благоустроенных квартирах, в большей степени обеспечены основными видами благоустройства жилья, чем сельские.

Максимальное водопотребление на хозяйственные нужды в 2013 году приходилось на три страны – Россию, Беларусь и Казахстан, минимальные – на Армению, Молдову и Азербайджан. По динамике в четырех странах региона (Россия, Азербайджан, Беларусь, Украина) за период 2000–2013 гг. наблюдается сокращение

<sup>30</sup> О жилищных условиях населения, темпах и практике строительства жилья в государствах – участниках СНГ (информационно-аналитическая записка), Исполнительный комитет СНГ. Москва, 2015.

<sup>31</sup> О жилищных условиях населения, темпах и практике строительства жилья в государствах – участниках СНГ (информационно-аналитическая записка), Исполнительный комитет СНГ. Москва, 2015.

водопотребления на хозяйственно-питьевые нужды почти в 1,6–1,7 раза, причем в России объем сокращения водопотребления был максимальным. В целом положение с питьевым водоснабжением характеризуется значительными различиями в зависимости от типа населенных пунктов. Городское население, как правило, имеет лучший доступ к качественным источникам водоснабжения, чем сельские жители. Однако существенные различия в доступе нередко отмечаются и внутри городских районов.<sup>32</sup>

Доля расходов домашних хозяйств на жилье и коммунальные услуги, несмотря на то, что в целом они растут, остается ниже, чем в странах ЕС. В 2013 году, согласно выборочным обследованиям домашних хозяйств, доля расходов на оплату жилищно-коммунальных услуг в странах Содружества находилась между 4,4% в Беларуси и 12% в Армении (прил., табл. 8). В регионе продолжают реформы системы коммунального хозяйства с постепенным увеличением доли расходов населения. Таким образом, в дальнейшем доля расходов домашних хозяйств на оплату ЖКХ будет только возрастать.

В странах проводится модернизация системы управления и материальной базы коммунального хозяйства, однако, предстоит еще большая работа по преодолению последствий кризисных лет, восстановлению и созданию эффективной инфраструктуры для обеспечения доступа населения к базовым услугам.

### **Энергоэффективность в жилищном секторе**

Жилищный сектор региона СНГ является самым крупным потребителем тепловой энергии и электричества и характеризуется чрезвычайно низкой энергоэффективностью. Повышение энергоэффективности в жилищном секторе является одним из приоритетных направлений деятельности в государствах Содружества. Основными факторами, которые препятствуют реализации проектов энергоэф-

фективности в регионе, являются: низкие тарифы на энергию, не покрывающие производственные затраты; слаборазвитые или несуществующие рынки товаров и услуг эффективного использования энергии; недостаточно развитые финансовые структуры, не предоставляющие льготы, отсутствие проверенных временем законов и правовых институтов, направленных на устранение барьеров на пути к энергоэффективности и стимулирующих усовершенствование финансирования и менеджмента; недостаточные знания и возможности жилищно-ремонтных компаний и ассоциаций собственников жилья, а также ряда других.<sup>33</sup>

За последние 10 лет в странах региона отношение к проблеме энергоэффективности и энергосбережения в жилищном секторе существенно изменилось. Страны признали необходимость улучшения состояния дел в данной сфере, однако изменение ситуации происходит не так быстро, как хотелось бы. В большинстве стран СНГ отмечается изменение законодательства и нормативов, обязывающих повышать энергоэффективность в строительстве жилья, реализовывались пилотные проекты по новому жилищному строительству и реконструкции.

Основную проблему энергоэффективности составляют многоэтажные жилые здания, построенные в 1960-х годах и позже: в них снижены потребительские качества и уровень экологической безопасности, есть вопросы по продлению срока службы и ресурсосбережения. Использование энергии в этих зданиях почти в 3–5 раз выше, чем в странах Европейского союза, и колеблется между 320 и 690 кВт.ч на кв. метр в год. Физическое старение жилищного фонда, ускоряемое ненадлежащим содержанием, привело к тому, что большое количество многоквартирных жилых домов недостаточно теплоизолированы, вследствие чего большая часть потребляемого ими тепла теряется. Изношенность существующих сетей и

<sup>32</sup> Доклад ВОЗ «Прогресс в области обеспечения питьевой водой и санитарии. Обновленная информация за 2014 год»

<sup>33</sup> Устранение барьеров на пути повышения энергоэффективности в жилищном секторе Юго-Восточной Европы и Содружества Независимых Государств, ЕЭК ООН.

сооружений приводит к увеличению аварий и сбоям в работе инженерных коммуникаций, большим потерям энергоресурсов.

Беларусь одной из первых стран СНГ стала внедрять методы энергетической реконструкции существующих многоэтажных жилых домов и перешла к массовому строительству нового жилья в энергоэффективном формате. Начиная с 1997 года, в стране осуществлялась масштабная работа по повышению тепловой модернизации существующего жилого фонда. С 2009 года стартовала комплексная программа по проектированию и строительству энергосберегающих домов, для реализации которой разработана соответствующая нормативная база и директивные документы. Начиная с 2010 года создание институциональной инфраструктуры в области энергоэффективности продолжилось в остальных странах региона. В 2012 году Кыргызстан одним из первых среди стран СНГ принял закон об энергетической эффективности зданий. Нормы по повышению энергоэффективности, устанавливающие требования к тепловой защите зданий в целях экономии энергии были приняты в Беларуси, России, Таджики-

стане, Кыргызстане. Страны Центральной Азии, Армения и Беларусь с 2008 года также активно участвовали в международных проектах ПРООН/ГЭФ, отражающих интерес международного сообщества к проблематике энергоэффективности в зданиях.

Практика энергосберегающего строительства в странах СНГ постепенно развивается, при этом некоторые проблемы уже становятся очевидными, например: отсутствие длительного систематического технического надзора и социологических исследований вновь построенных энергосберегающих жилых зданий; отсутствие комплексных решений по оптимизации сроков службы различных элементов жилых зданий с целью обеспечения максимального энергосбережения; недостаток обучения при подготовке кадров и методических материалов для жильцов; проблемы циркуляции воздуха в реконструированных жилых зданиях и низкие тарифы на коммунальные услуги, которые не стимулируют процесс энергосбережения<sup>34</sup>.

### БУДУЩИЕ ВЫЗОВЫ И УГРОЗЫ

- Отсутствие четкого государственного градостроительного регулирования представляет угрозу по расширению стихийного строительства и усугубляет сложности с легализацией и доступом к базовым социальной и инженерной городским инфраструктурам.
- Серьезным вызовом будущего становятся деградация жилой многоквартирной застройки 50–70-х годов в городах и вопросы реконструкции устаревшего морально и физически жилищного фонда, коммунальных инженерных сетей, состояние которых с каждым годом ухудшается.
- При нарастании социального неравенства, сокращении доходов и уменьшении доступа к социальному и некоммерческому арендному жилью угрозу представляет маргинализация социально уязвимых слоев населения.
- Основные угрозы и вызовы в жилищной сфере определяются наличием следующих проблем:
  - система градорегулирования и землепользования, являющаяся основой для развития жилищного строительства, пока не обеспечивает формирования комфортной среды проживания и жизнедеятельности, а также прозрачной правовой системы для инвесторов и застройщиков;

<sup>34</sup> О.Голубчиков, А.Бадина. Региональный доклад о жилье и городском развитии к конференции Хабитат III: Страны СНГ и Кавказа, 2015.

- рынок жилищного строительства отличают низкий уровень конкуренции и высокая степень зависимости от административных органов, высокие административные барьеры, ориентация на устаревшие технологии и архитектурно-проектные решения;
- коммунальный сектор остается сектором экономики, непривлекательным для частных инвестиций;
- жилищный фонд, переданный в собственность граждан, так и не стал предметом их ответственности, возрастает уровень износа жилищного фонда; не сформирован профессиональный рынок управления многоквартирными домами<sup>35</sup>.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Города региона пока еще в недостаточной степени выполняют свою основную функцию – быть источниками инноваций и высокого качества жизни в силу того, что существующие системы городского расселения сложились под влиянием плановой экономики и не всегда адаптированы к требованиям новой рыночной системы. Тем не менее, городам в регионе сегодня принадлежит ключевая роль в обеспечении перехода национальных экономик к инновационной модели развития с преобладанием современных, «городских» видов экономической деятельности: обрабатывающих отраслей промышленности, сектора информационных, финансовых и бизнес-услуг. Повышение конкурентоспособности городов возможно лишь в условиях повышения стандартов жизни, создания качественной, безопасной, комфортной городской среды, способной привлечь и закрепить высококвалифицированные трудовые ресурсы.

<sup>35</sup> Национальный доклад о развитии населенных пунктов Российской Федерации к Конференции ООН по жилью и устойчивому городскому развитию Хабитат III, 2015 (проект).



**Таблица 1. Численность населения в странах СНГ, 1996–2014 гг.**

Страна	1996	2000	2005	2010	2014	Изменение численности 1996–2014гг. тыс.чел.	Процент убыли / прироста населения от уровня 1996 г.
<b>Таджикистан</b>	5 701,4	6 128, 5	6 718,9	7 417,4	8 161,1	+2459,7	+43%
<b>Узбекистан</b>	22906,5	24487,7	26021,3	29123,4	30492,8	+7586,3	+33%
<b>Кыргызстан</b>	4 545,0	4 900,0	5136,1	5418,3	5776,6 1	+1231,6	+27
<b>Туркменистан</b>	4 267,7	4 501,4	4 747,8	5 042,0	5 351, 6	+1083,9	+25%
<b>Азербайджан</b>	7726,2	8032,8	8447,4	8997,6	9477,1	+1750,9	+22,6
<b>Казахстан</b>	15 480,6	14 865,6	15 219, 3	16 440, 1	17 417,7	+1937,1	+12,5%
<b>Россия</b>	148 160,0	146 597,0	143 474,2	142 856,5	143 666, 9	-4493,1	-3%
<b>Армения</b>	3 248, 8	3 203,4	3 156,0	3055,2	3017,4	-231,7	-7
<b>Беларусь</b>	10 177,3	10 002,5	9697,5	9500,0	9468,2	-709,1	-7%
<b>Украина</b>	51297,1	49429,8	47280,8	45962,9	45426,2	-5870,9	-11,4%
<b>Молдова*</b>	4 331, 9	3644,1	3600,4	3563,7	3 557, 6	-774,3 (из них 505,2-население Приднестровья)	-17,8%

\*1996 г. - население Молдовы с учетом Приднестровья; 2000 г. - население Молдовы без Приднестровья.

Источники: Данные национальных статистических комитетов и агентств стран СНГ.

**Таблица 2. Уровень урбанизации в странах СНГ, 1995–2014гг.**

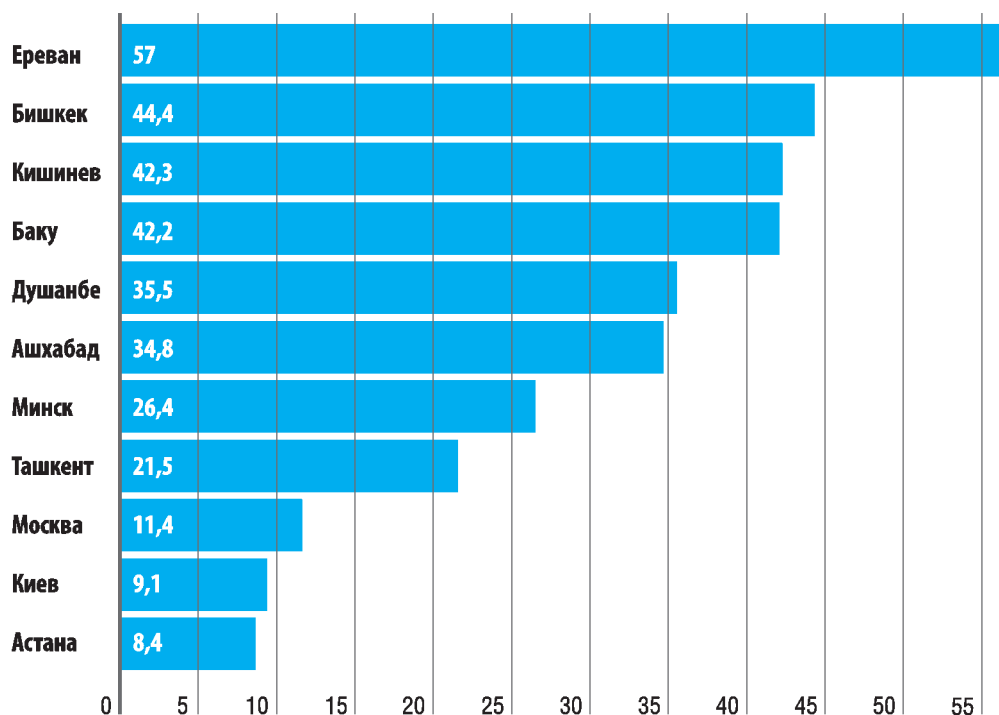
Страна	1995	2000	2005	2010	2013	2014	Прирост, %	Анализ
<b>Молдова</b>	46,3	41,5	41	41,4	41,9	42,2	-4,1	Сокращение общей численности населения, раздел территории и исключение статистических данных по Приднестровью
<b>Армения</b>	66,4	64,9	64,1	64,0	63,3	63,4	-3,0	Сокращение общей численности населения, эмиграция в другие страны
<b>Кыргызстан</b>	36,3	35,3	35,3	34,1	34,8	33,6	-2,7	Деиндустриализация, рост аграрного сектора, обострение проблемы занятости, дезурбанизация при положительном естественном приросте населения
<b>Туркменистан</b>	44,8	45,9	47	48,4	49,4	43,7	-1,1	Деиндустриализация, миграция, вызванная безработицей, дезурбанизация при положительном естественном приросте населения
<b>Таджикистан</b>	27,4	26,6	26,4	26,6	26,4	-	-1,0	Деиндустриализация, миграция, вызванная безработицей, асимметричность и раздробленность расселения, отсутствие социально-культурной и транспортной инфраструктуры при положительном естественном приросте населения.

Продолжение таблицы 2

<b>Казахстан</b>	55,7	56,4	57,1	54,4	54,8	54,9	-0,8	Внутренняя и межгосударственная миграция при положительном естественном приросте населения. Изменение административно-территориального деления страны.
<b>Азербайджан</b>	52,4	51,1	52,4	53,1	53,1	53,2	0,8	Положительный естественный прирост населения
<b>Россия</b>	73,1	73,4	73,5	73,7	73,9	74,1	1,0	Внутренняя миграция «село-город», положительный естественный прирост населения 2013–2014гг.
<b>Украина</b>	67,9	67,4	67,7	68,6	68,9	69	1,1	Внутренняя миграция «село-город» при сокращении общей численности населения, отрицательном естественном приросте населения
<b>Беларусь</b>	68,6	70,1	72,2	75,1	76,3	76,8	8,2	Внутренняя миграция «село-город» при сокращении общей численности населения и отрицательном естественном приросте населения
<b>Узбекистан</b>	38,4	37,4	36,7	36,2	51	-	12,6	1995–2009 гг. - опережающие темпы прироста сельского населения, административные ограничения (система прописки), миграционный отток части городского населения. В 2009 году 965 крупным сельским поселениям был придан статус городских поселков

Источники: Данные национальных статистических комитетов и агентств стран СНГ.

**Диаграмма 1. Доля городского населения, проживающего в столицах стран СНГ в 2013 году (по данным Статкомитета стран СНГ)**



**Таблица 3. Число легковых автомобилей на 1000 человек населения в странах СНГ, 2000–2013 гг.**

Страны СНГ	2000	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Азербайджан</b>	41	54	81	86	91	96	104	112
<b>Беларусь</b>	139	180	230	246	264	280	279	282
<b>Казахстан</b>	65	86	154	156	178	203	210	209
<b>Кыргызстан</b>	37	37	58	62	61	64	68	74
<b>Молдова</b>	64	78	98	-	-	-	-	-
<b>Россия</b>	132	169	214	221	228	242	258	273
<b>Таджикистан</b>	19	21	31	44	38	39	40	42
<b>Украина</b>	104	113	132	136	142	143	-	-

Источник: Национальный статистический комитет Республики Беларусь

**Таблица 4. Валовой внутренний продукт на душу населения в странах СНГ в текущих ценах, долл. США, 2000–2013 гг.**

Страны СНГ	2000	2005	2010	2013
<b>Азербайджан</b>	655	1 578	5 843	7 812
<b>Армения</b>	621	1 625	3 125	3 505
<b>Беларусь</b>	1 144	3 124	5 789	7 499
<b>Казахстан*</b>	1 428	4616	9 988	15 267
<b>Кыргызстан</b>	280	476	880	1 263
<b>Молдова</b>	354	831	1 632	2 230
<b>Россия</b>	1 772	5 338	10 710	14 612
<b>Таджикистан</b>	139	340	740	1 037
<b>Туркменистан</b>	645	1 707	4 393	7 987
<b>Узбекистан</b>	558	547	1 377	1 878
<b>Украина</b>	636	1 829	2 974	3 900

Источник: Национальный статистический комитет Республики Беларусь.

\* По данным комитета по статистике МНЭ РК.

**Таблица 5. Номинальная начисленная среднемесячная заработная плата работников в странах СНГ, долл.США, 1996–2014 гг.**

Страны СНГ	1996*	2000	2005	2010	2013	2014
<b>Азербайджан</b>	21	50	131	413	542	567
<b>Армения</b>	23	42	114	248	358	381
<b>Беларусь</b>	90	74	215	407	564	590
<b>Казахстан</b>	79	101	256	527	717	675
<b>Кыргызстан</b>	34	26	64	156	234	229
<b>Молдова</b>	32	33	105	240	292	291
<b>Россия</b>	104	79	303	682	936	856
<b>Украина*</b>	50	42	157	282	408	
<b>Таджикистан</b>	7	9	27	81	146	165
<b>Туркменистан</b>	36	...	...	261	367	

\* Статистичний щорічник України за 2000 рік. - К.: Техніка, 2001. — С. 544.

Источник: Национальный статистический комитет Республики Беларусь, Статкомитет СНГ.

**Таблица 6. Уровень малообеспеченности населения в странах СНГ в % к общей численности населения 2013–2014 гг.**

Страны СНГ	Год	Удельный вес населения, находящегося за национальной чертой бедности	Год	Удельный вес населения, живущего менее чем на 1,25 долл. в день	Удельный вес населения, живущего менее чем на 2 долл. в день
<b>Азербайджан</b>	2013	5,3	2008	0,3	2,4
<b>Армения</b>	2013	32,0	2012	1,8	15,5
<b>Беларусь</b>	2014	4,8	2014	0,0	0,0
<b>Казахстан</b>	2013	2,9	2010	0,1	0,8
<b>Кыргызстан</b>	2013	37,0	2011	5,1	21,1
<b>Молдова</b>	2013	12,7	2011	0,2	2,8
<b>Россия</b>	2013	10,8	2009	0,0	0,3
<b>Таджикистан</b>	2009	46,7	2009	6,5	27,4
<b>Узбекистан</b>	2011	16,0	...	...	...
<b>Украина</b>	2013	8,4	2010	0,0	0,0

Источник: Национальный статистический комитет Республики Беларусь.

**Таблица 7. Благоустройство городского жилищного фонда в странах СНГ в 2013 году (на конец года), %**

Страны СНГ	Удельный вес общей площади жилищ, оборудованных			
	центральным отоплением	водопроводом	канализацией	горячим водоснабжением
<b>Азербайджан</b>	38	89	82,1	3,7
<b>Армения</b>	11	99,8	96,2	79,8
<b>Беларусь 2013/2014</b>	89,8/90,1	88,4/88,8	87,7/88,2	82,3/82,8
<b>Казахстан</b>	61,6	99	80	56,1
<b>Кыргызстан<sup>5</sup></b>	31,3	74,2	62,9	11,5
<b>Молдова</b>	78,9	85,4	84,9	70,8
<b>Россия<sup>1</sup></b>	92,1	89,8	87,6	80,5
<b>Таджикистан</b>	44,1	75	66,9	33,3
<b>Туркменистан<sup>2</sup></b>	60,6	82,1	63,5	...
<b>Узбекистан<sup>3</sup></b>	58,6	81,2	50,1	42,3
<b>Украина<sup>4</sup></b>	77,4	78,5	77,4	61,6

<sup>1</sup> По неполному кругу собственников жилищного фонда.

<sup>2</sup> 2007 год, <sup>3</sup> 2010 год, <sup>4</sup> 2012 год, <sup>5</sup> 2014 год.

Источник: Статкомитет СНГ.

**Таблица 8. Доля расходов домашних хозяйств на оплату жилищно-коммунальных услуг в странах СНГ (по данным выборочного обследования домашних хозяйств), 2000–2013гг, %**

Страны СНГ	В потребительских расходах				В общей сумме расходов на платные услуги			
	2000	2005	2012	2013	2000	2005	2012	2013
<b>Азербайджан</b>	4,6 <sup>1)</sup>	6,1	7,4	7,7	21,1 <sup>1)</sup>	20,4	...	...
<b>Армения</b>	5,8 <sup>1)</sup>	6,5	12,3	12,2	39,4 <sup>1)</sup>	26,9	42,0	40,7
<b>Беларусь</b>	3,0	9,1	4,1	4,4	30,7	42,7	24,8	23,7
<b>Казахстан</b>	11,9	11,1	6,5	6,6	49,5	42,6	35,7	34,9
<b>Кыргызстан</b>	4,9	4,9	5,8	5,8	31,8	28,4	32,4	30,7
<b>Россия</b>	4,7	8,3	8,8	8,8	34,3	35,5	34,1	33,4
<b>Таджикистан</b>	1,8	3,4	4,8	5,4	32,0	28,9	35,7	36,7
<b>Украина*</b>	6,6	7,4	9,3	9,1	40,4	43,4	43,8	43,6

\* 2001 г.

Источник: Статкомитет СНГ.