

Урбанистическая революция

Стремительная урбанизация может оказаться большим благом при условии, что человечество не оставит этот процесс без внимания и надлежащим образом подготовится к нему

Дэйвид И. Блум и Тарун Ханна

СЛЕДУЮЩИЙ, 2008 год ознаменует собой поворотный пункт в сложном и все еще продолжающемся процессе урбанистической революции. Впервые в истории 50 процентов населения планеты будет жить в городах (см. рис. 1). И нынешний темп урбанизации таков, что, если он сохранится, то, по прогнозам ООН, доля горожан в населении планеты может достичь 60 процентов к 2030 году.

Многие полагают, что если доля городского населения в глобальном масштабе достигнет 50 процентов, это будет позитивным событием. Они считают, что перемещение населения из сельской местности в города является естественным результатом модернизации и индустриализации обществ и отмечают множество преимуществ городской жизни — от более высокого среднего дохода до лучшего состояния здоровья населения. Другие же относятся к этому с меньшим энтузиазмом. Критики считают урбанизацию не естественным процессом, а одним из следствий того, что городам оказывается предпочтение в государственной политике и инвестициях, и это вынуждает людей уезжать из сельской местности в поисках работы. Такая негативная оценка подкрепляется данными об отрицательных сторонах урбанизации, таких как рост преступности и разрастание трущоб. Учитывая существующие и прогнозируемые тенденции урбанизации, понимание и регулирование этих противоположных точек зрения имеет важное значение для разработки эффективных программ и мер политики, призванных способствовать экономическому развитию в предстоящие десятилетия.

Динамика урбанизации

Если тенденция последних десятилетий будет продолжаться, города будут расти в основном в развивающихся странах (см. материал «Города на марше» на стр. 18). В более развитых странах численность городского населения в ближайшие 25 лет возрастет лишь незначительно, тогда как в наименее развитых регионах это будет происходить особенно высокими темпами (см. рис. 2).

Однако эти данные следует интерпретировать с осторожностью. Существует множество разнородных критериев, на основе которых органы государственного управления могут считать ту или иную местность «городской»; к числу таких критериев относятся административные опорные показате-

ли, плотность населения или структура экономики, причем иногда различие между городами и сельской местностью вообще не проводится. Определения ООН полезны, однако и они в большинстве своем основаны на агрегировании этих разнородных показателей.

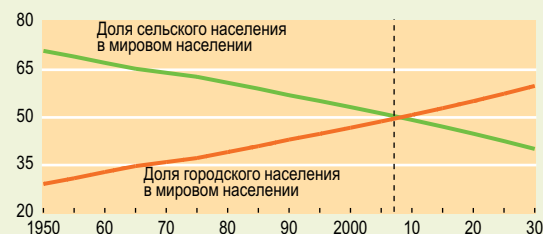
Но несмотря на это, нам многое известно о процессе урбанизации и его последствиях. Прежде всего нам известно, что существуют три различных канала урбанизации. Наиболее очевидный рост городов происходит в результате миграции населения из сельской местности. Примером служит урбанизация, происходящая в последние годы в Китае, где основной движущей силой этого процесса является именно такая миграция. Во-вторых, городское население может увеличиваться путем «естественного прироста», то есть прироста уже существующего городского населения, и, по оценкам ООН, на такой прирост приходится 60 процентов роста городов. В-третьих, урбанизация может быть результатом изменения классификации, когда в результате роста населения сельские районы начинают считаться городами.

Кроме того, нам известно, что процесс урбанизации неоднороден. Некоторые города привлекают больше мигрантов, чем другие. В то время как 84 процента городского населения

Рисунок 1
Чаша весов склоняется

Ожидается, что в следующем году впервые в истории больше людей будет жить в городах, чем в сельской местности.

(В процентах)



Источник: ООН, Департамент по экономическим и социальным вопросам, Отдел народонаселения, *World Population Prospects: the 2006 Revision* (2007 год).

мира живет в городах малых и средних размеров, остальные городские жители живут в крупных городах, или «мегаполисах» (с населением свыше 10 млн жителей). Хотя за последние 30 лет количество таких мегаполисов заметно увеличилось, в них проживает лишь 5 процентов населения мира (см. рис. 3). Еще больше впечатляют прогнозы на ближайшее десятилетие относительно темпов роста городов, называемых «мегаполисами», — агломераций с населением свыше 20 млн человек. В Токио и его пригородах уже насчитывается более 35 млн жителей, а к 2015 году в эту категорию городов, вероятно, войдут Мумбай, Сан-Паулу и Мехико (см. таблицу).

В мегаполисах проблемы урбанизации могут ощущаться особенно остро, особенно если урбанизация идет быстрыми темпами. Обеспечение людей работой, жильем, канализацией, транспортом, образованием и медицинским обслуживанием является сложной задачей для богатых стран и еще более трудной — для развивающихся стран, где в настоящее время количество мегаполисов растет наиболее высокими темпами.

И наконец, существует целый ряд экономических, социальных и политических факторов урбанизации, особенно миграции в города. Для отдельных мигрантов такими факторами являются поиск работы (или более высокооплачиваемой работы), улучшение качества жизни с точки зрения

здравоохранения и образования и более широкие возможности выбора в плане досуга и стиля жизни. На миграции может сказываться то, как городская жизнь представляется в средствах массовой информации, или же пример родственников, переехавших в город раньше и хорошо там устроившихся. Кроме того, урбанизация связана с изменениями, происходящими в общенациональном масштабе, такими как концентрация государственных и иностранных инвестиций в городах, а также с такими социальными факторами, как снижение рождаемости.

Чем руководствуются сторонники урбанизации?

Те, кто считает урбанизацию выгодной для развивающихся стран, указывают на несколько факторов. Во-первых, они отмечают, что *урбанизация сулит человеку множество благ*. Среди наиболее важных — разница в доходах, уровень которых в городах, как правило, выше, чем в сельской местности. Например, в Китае средний доход городской семьи в три раза выше дохода семьи, живущей в сельской местности.

Кроме того, по сравнению с сельской местностью в городах может быть больше других факторов, повышающих качество жизни. Например, государственные программы могут более эффективно применяться в городах благодаря реализации эффекта экономии при увеличении масштаба оказания услуг транспорта, связи, водоснабжения, канализации и уборки мусора.

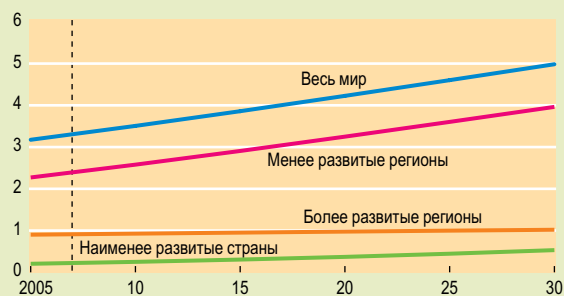
Системы образования в городах могут быть более эффективными, поскольку там больше образованных людей, способных преподавать в школах и вузах. В развивающихся странах число учащихся в учебных заведениях, как правило, выше в городах, чем в сельской местности, которая по этому показателю уступает даже городским трущобам. Аналогично, уровень грамотности среди женщин в городах в среднем на 35 процентов выше, чем в сельской местности. В городах больше работников здравоохранения, име-

Рисунок 2

Неравномерный рост

В будущем рост городов будет происходить прежде всего в развивающихся странах.

(Городское население, в млрд человек)



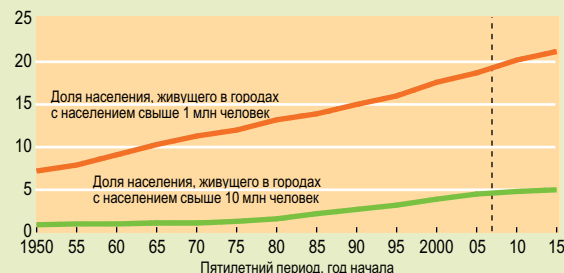
Источник: ООН, Департамент по экономическим и социальным вопросам, Отдел народонаселения, *World Population Prospects: the 2006 Revision* (2007 год).
Примечание. Этот график основан на применяемых в настоящее время определениях более и менее развитых регионов. Некоторые страны со временем перейдут в категорию более развитых, поэтому, если принять этот факт во внимание, в 2030 году данный график будет существенно отличаться от нынешнего.
*Наименее развитые страны, согласно определению Генеральной Ассамблеи ООН 2003 года, — это 50 стран, из которых 34 находятся в Африке, 10 — в Азии, 1 — в Латинской Америке и Карибском бассейне и 5 — в Океании.

Рисунок 3

Появление мегаполисов

Несмотря на размеры мегаполисов, в них живет лишь 5 процентов населения мира.

(Доля населения, в процентах)



Источник: ООН, Департамент по экономическим и социальным вопросам, Отдел народонаселения, *World Population Prospects: the 2006 Revision* (2006 год).

Крупнейшие городские агломерации мира

Большинство из них находятся в Азии, а на втором месте, но со значительным отрывом, — Латинская Америка.

Город	Население (2005 год, млн человек)	Классификация		
		1975	2005	2015
Токио (Япония)	35,2	✓	✓✓	✓✓
Мехико (Мексика)	19,4	✓	✓	✓✓
Нью-Йорк (США)	18,7	✓	✓	✓
Сан-Паулу (Бразилия)	18,3		✓	✓✓
Мумбай (Индия)	18,2		✓	✓✓
Дели (Индия)	15,0		✓	✓
Шанхай (Китай)	14,5		✓	✓
Калькутта (Индия)	14,3		✓	✓
Джакарта (Индонезия)	13,2		✓	✓
Буэнос-Айрес (Аргентина)	12,6		✓	✓
Дакка (Бангладеш)	12,4		✓	✓
Лос-Анджелес (США)	12,3		✓	✓
Карачи (Пакистан)	11,6		✓	✓
Рио-де-Жанейро (Бразилия)	11,5		✓	✓
Осака-Кобе (Япония)	11,3		✓	✓
Каир (Египет)	11,1		✓	✓
Лагос (Нигерия)	10,9		✓	✓
Пекин (Китай)	10,7		✓	✓
Манила (Филиппины)	10,7		✓	✓
Москва (Россия)	10,7		✓	✓

Источник: ООН, Департамент по экономическим и социальным вопросам, Отдел народонаселения, *World Urbanization Prospects: the 2006 Revision* (2006 год).

ющих более узкую специализацию, благодаря чему отдача от инвестиций в здравоохранение может быть выше, и, как результат, в городах состояние здоровья населения в целом лучше, чем в сельских районах.

В большинстве городов как желательная, так и фактическая рождаемость является относительно низкой, поскольку уход за детьми, чьи родители работают вне дома, обходится дороже, жилье в городах также стоит дороже, дети вносят менее существенный вклад в то, что производится семьей, а услуги, связанные с планированием семьи и охраной репродуктивного здоровья, доступнее в городах. Семье, в которой меньше детей, легче направить свои ресурсы таким образом, чтобы как можно больше дать каждому ребенку, что улучшает экономические возможности ребенка в будущем.

Во-вторых, оптимисты считают, что *в масштабах страны урбанизация оказывает положительное влияние*. Урбанизация является одной из естественных стадий перехода от низкопроизводительного сельского хозяйства к более высокопроизводительному промышленному производству и услугам. Города привлекают предпринимателей и работников, а концентрация отраслей промышленности и сферы услуг, в свою очередь, способствует росту производительности. Есть также другие пути повышения производительности. Например, благодаря более широкому возможностям для разделения труда (в силу более высокой плотности населения и разнообразия возможностей для трудоустройства в промышленности) внутриотраслевая специализация на конкретных видах деятельности становится более вероятной. Расположенные в городах фирмы могут учиться на опыте других предприятий, действующих в той же самой отрасли, и у своих поставщиков, и они также находятся ближе к рынкам сбыта своей продукции и потому способны лучше реагировать на меняющийся спрос. Сочетание таких факторов, как относительно недорогой транспорт и близость к покупателям и поставщикам, снижает торговые издержки. Благодаря концентрации большого числа образованных и творческих людей города становятся «инкубаторами» новых идей и технологий, способствующих ускорению экономического прогресса. Кроме того, тот факт, что городская жизнь заставляет ограничивать количество детей в семье, может принести обществу в целом «демографический дивиденд»: поколение, родившееся до снижения рождаемости, может выполнять оплачиваемую работу в большем объеме и сберегать больше средств благодаря меньшему количеству детей-иждивенцев, которых приходится содержать в течение тех лет, которые для этого поколения являются наиболее продуктивным возрастом.

В-третьих, с точки зрения сторонников урбанизации, она *способствует развитию сельских районов*. Люди, переезжающие в города, часто посылают денежные переводы своим родственникам, живущим в сельской местности. В результате миграции этих людей сокращается численность рабочей силы в сельской местности, поэтому уровень заработной платы может повышаться. Имеются некоторые данные, свидетельствующие о том, что в сельской местности урбанизация более тесно связана с сокращением бедности, чем в городах, однако это отчасти обусловлено тем, что процент малоимущего населения в городах увеличивается из-за переезда в них малоимущих из сельской местности (см. статью «Бедность в городах» на стр. 15).

Однако не совсем понятно, способствуют ли все эти очевидные положительные аспекты повышению реального ВВП на душу населения. Положительная взаимосвязь между доходами и урбанизацией в разных странах видна на рис. 4 (верхний график), на котором данные о реальном ВВП на душу населения по странам сопоставляются с процентом городского населения за период с 1960 по 2004 год. Но повышающийся тренд этой связи с течением времени указывает на то, что в 2004 году каждый уровень урбанизации был связан

с более высоким уровнем доходов, чем в 1960 году. Кроме того, тот факт, что кривая является плоской на низких уровнях развития, согласуется с точкой зрения, согласно которой взаимосвязь между урбанизацией и уровнем доходов является относительно слабой на низких уровнях развития.

Более того, если бы урбанизация оказывала существенное воздействие на уровень доходов на душу населения, можно было бы ожидать, что в странах и регионах, в которых урбанизация происходит быстрее, наблюдался бы соразмерно более резкий рост доходов. Однако в то время как в Африке на протяжении последних 45 лет урбанизация сопровождалась медленным экономическим ростом, в Азии, где урбанизация достигла почти такой же степени, темпы экономического роста были высокими (см. рисунок 4, нижний график). Это сравнение не исключает связи между урбанизацией и экономическим ростом (например, если бы не было урбанизации, доходы в Африке могли бы расти еще более медленными темпами), однако действительно позволяет сделать вывод о том, что более важные детерминанты роста доходов связаны не с урбанизацией, а с другими факторами. Более подробные исследования с использованием многовариантного межстранового анализа панельных данных за период с 1960 по 2000 год заставляют еще сильнее усомниться в том, что урбанизация является существенным определяющим фактором экономического роста.

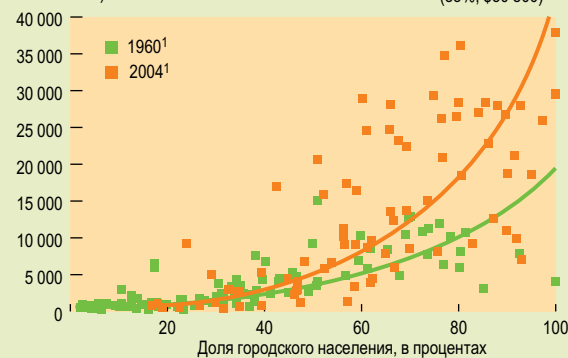
С другой стороны, в недавнем исследовании Всемирного банка (Ravallion, Chen, and Sangraula, 2007) представлены данные, согласующиеся с точкой зрения, согласно которой урбанизация ведет к сокращению масштабов бедности, содействуя экономическому росту. Результаты этого анализа, в

Рисунок 4

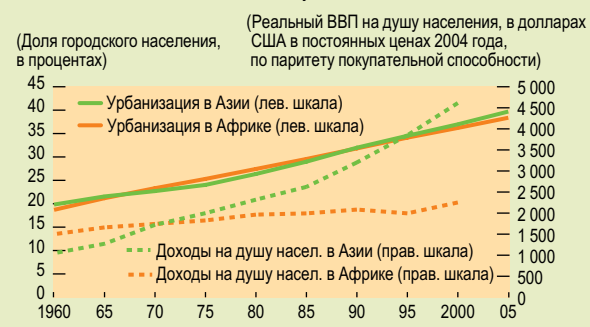
Становимся богаче?

Урбанизация, как правило, идет параллельно с повышением доходов,...

(Реальный ВВП на душу населения, в долларах США в постоянных ценах 2000 года, по паритету покупательной способности) (83%, \$50 800)



...однако эта связь является неустойчивой.



Источники: World Bank, World Development Indicators, 2007 год; Penn World Tables, version 6.2

¹Размер выборки: 1960 N=97; 2004 N=79.



Переполненный поезд в Мумбае.



Сияющие огни Таймс-сквер, Нью-Йорк.



котором впервые и весьма уместно были учтены различия между стоимостью жизни в городе и сельской местности, убедительно свидетельствуют о том, что урбанизация способствует снижению уровня бедности в абсолютном выражении как в сельской местности, так и в городах. Однако авторы непосредственно не анализируют рост доходов, и причинно-следственная связь остается недоказанной.

Что тревожит противников урбанизации?

Те, кто считает урбанизацию в развивающихся странах вредным явлением, часто отмечают ее *воздействие на окружающую среду и качество жизни*. В силу таких явлений, как загромождение дорог, концентрация промышленных предприятий и отсутствие надлежащих систем утилизации отходов, уровень загрязненности окружающей среды в городах, как правило, выше, чем в сельской местности, и из-за своих ограниченных возможностей городские системы не способны обеспечить надлежащую утилизацию отходов, что угрожает здоровью людей. Кроме того, потребности города в земле, воде и природных ресурсах несоизмеримо высоки в сравнении с занимаемой ими территорией, а также с численностью населения, растущей благодаря высоким доходам и уровню потребления.

Несмотря на то что урбанизация может способствовать повышению доходов, она также связана с *повышением уровня бедности в городах*, причем рост численности городской бедноты превышает общемировые темпы прироста городского населения. Проблема неравенства в городах развивающихся стран поражает своими масштабами. Поскольку качественное городское жилье стоит слишком дорого, городская беднота вынуждена жить в трущобах, где отсутствуют надлежащие службы водоснабжения и канализации, плотность населения чрезмерно высока, а санитарные условия часто низки. По оценкам ООН, в 2007 году количество людей, живущих в трущобах, превысило 1 млрд человек, а к 2020 году оно может достичь 1,39 млрд человек, хотя и со значительными различиями между регионами (см. рис. 5). По количеству городских жителей, живущих в трущобах, Азия намного опережает другие регионы мира, и эта проблема стоит особенно остро в Южной Азии, где в трущобах живет половина городского населения. Однако в процентном отношении лидирует Африка к югу от Сахары: в этом регионе в трущобах живет порядка 72 процентов городского населения.

Во многих таких трущобах люди справляют естественную нужду прямо на улице, что пагубно сказывается на здоровье населения и опрятности районов. Проблемы недостаточного питания в трущобах стоят гораздо острее, чем в других городских районах. Например, в Эфиопии, согласно данным

Программы ООН по населенным пунктам (UN-HABITAT), недоедает 47 процентов детей, живущих в городских трущобах, в то время как в других городских районах этот показатель составляет 27 процентов. В трущобах также выше детская смертность и ниже число учащихся в школах, чем в других городских районах, и жители трущоб более уязвимы к экологическим катастрофам и загрязнению окружающей среды.

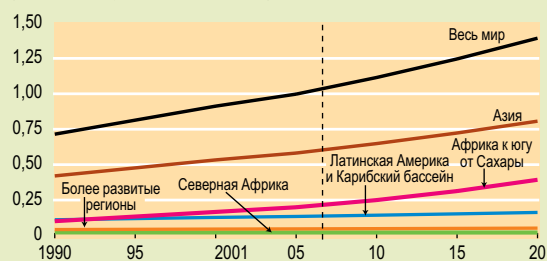
Все эти проблемы неравенства часто порождают другие, иногда более серьезные *социальные проблемы, такие как преступность и конфликты с применением насилия*. Рост городского населения в развивающихся странах происходит в основном за счет увеличения числа молодых людей. Согласно прогнозам Фонда народонаселения ООН, к 2030 году 60 процентов городского населения будут составлять люди в возрасте до 18 лет. Процент молодежи особенно высок в трущобах, где возможности для трудоустройства ограничены. Сочетание высокого процента молодого населения и высокого уровня бедности чревато высокой преступностью. По прогнозам некоторых демографов, повышение плотности населения в крупных городах приведет к серьезным конфликтам, от которых пострадают как городские районы, так и целые страны.

Рисунок 5

Рост трущоб

Сегодня каждый седьмой житель планеты проживает в городской трущобе.

(Население трущоб, в млрд человек)



Источник: UN-HABITAT; Global Urban Observatory database (2005).

Примечание. Цифры за 1995 год интерполированы с помощью применения приблизительных данных за 1990 и 2001 годы. Показатели за 2005 год представляют собой прогнозы. Австралия, Новая Зеландия и Япония относятся к более развитым регионам.



Люди и автомобили на оживленной улице в Лагосе.



Женщины прицениваются к товарам в универмаге в Каире.



Автострада, проходящая через Мехико.

Будущее урбанизации

Несмотря на предполагаемые блага урбанизации, данные подтверждают мнение о том, что урбанизация, особенно если она идет быстро, может препятствовать развитию и обострять экологические проблемы. Независимо от того, играет урбанизация важную роль в экономическом развитии или нет, очевидно, что этот процесс, если он надлежащим образом регулируется, может быть одним из факторов, способствующих улучшению здравоохранения и образования. Чем окажется урбанизация — благом или злом — может зависеть от надлежащего распределения полномочий между различными сторонами, в том числе между национальными и региональными органами управления, гражданским обществом и теми, кто имеет законные имущественные права (см. статью «Большие или слишком большие?» на стр. 20). Однако этого пока, по всей видимости, не происходит (см. статью «В чем самая большая сложность управления крупными городами?» на стр. 24).

Что касается взглядов руководителей государств, то недавнее проведенное ООН обследование показывает, что соотношение городского и сельского населения и его географическое распределение устраивало лишь 14 процентов респондентов. Большинство из тех, кто высказал недовольство, жаловались на то, что их страны становятся все более урбанизированными. Примерно 73 процента правительств, принявших участие в обследовании, проводят политику, направленную на замедление процесса урбанизации, и лишь 3 процента принимают меры по ускорению этого процесса.

Большинство мер политики, призванных снизить темпы урбанизации, направлены на то, чтобы ограничить перемещение населения из сельской местности в города или придать этому процессу обратное направление. Для этого используются программы трудоустройства сельских жителей, или же переселившиеся в города мигранты лишаются права пользования местными услугами. Однако быстрый рост такой миграции свидетельствует о наличии в городах устойчивой потребности в ней, которую вряд ли удастся снизить при помощи мер политики, по крайней мере в ближайшее время. Если остановить миграцию, возможности потенциальных мигрантов для улучшения условий жизни уменьшатся, и возникает риск того, что люди станут более бедными и недовольными, и это нарушит их права. Это также ограничивает возможности сельских районов получать выгоды от денежных переводов. Кроме того, такие попытки могут оказаться безрезультатными. Мигранты обычно проявляют изобретательность, находя

пути переселения в города и стараются выжить там, несмотря на любые препятствия.

Учитывая, что рост городов в развивающихся странах происходит в основном за счет роста численности существующего городского населения, а не за счет миграции из сельской местности в города, оптимальным вариантом могут быть программы, призванные расширить права и возможности женщин, такие как программы охраны репродуктивного здоровья в городах. Повышение качества образования, принятие законов о труде, учитывающих гендерные различия, а также меры политики, направленные на расширение возможностей для трудоустройства женщин, имеют большое значение для снижения рождаемости, поскольку семьи, в которых у женщины есть реальные возможности для работы и карьеры, с большей вероятностью будут стремиться иметь меньше детей. Планирование семьи и услуги, связанные с охраной репродуктивного здоровья, могут способствовать достижению женщинами этих целей. Разумеется, такие меры политики полезны не только потому, что они снижают рождаемость, — они также помогают решить проблему бедности среди женщин и способствуют улучшению состояния здоровья матери и ребенка, тем самым улучшая условия жизни в городах.

Вероятно, вместо того чтобы пытаться помешать растущей урбанизации, важнее готовиться и адаптироваться к ней, чего обычно не делается в достаточной степени. Реальность такова, что городское планирование — это не роскошь, а необходимость. Инвестиции в инфраструктуру имеют решающее значение для того, чтобы предотвратить ухудшение здоровья населения и избежать экологических проблем в городах, а также для того, чтобы максимально эффективно использовать экономические возможности, существующие в городах. Все это обходится недешево. По оценкам Азиатского банка развития, одной только Азии для развития городской инфраструктуры и адаптации к темпам урбанизации потребуются триллионы долларов в виде инвестиций.

Планирование в условиях урбанизации во многих случаях потребует также более инновационных технологических и институциональных решений. Возьмем, к примеру, транспортные проблемы, для решения которых городами разработан ряд инновационных систем. Плата за пользование автомобилем в наиболее загруженных районах Лондона и Сингапура помогла частично решить проблемы автомобильных пробок и загрязнения окружающей среды. В Дели уровень загрязненности воздуха снижен наполовину благодаря тому, что таксисты и автобусы обязаны использовать природный газ. Аналогичные меры приняты в Бангкоке. В бразильском го-

роде Куритиба впервые была опробована следующая система, которую затем переняли Кито и Богота: по наиболее популярным маршрутам ходят крупногабаритные автобусы, передвигаясь по специально отведенным для них полосам. В результате создана система, аналогичная системе наземного метро, но ценой гораздо меньших затрат, и автомобильное движение в Куритибе резко сократилось, несмотря на рост населения.

Еще одним примером является создание «экологически чистых» городов. В Китае недалеко от Шанхая начато строительство города Донган, который должен стать экологически чистым: застройщики утверждают, что, среди прочего, выбросы углеродов практически будут сведены к нулю. И хотя этот город, когда он будет построен, не решит обостряющихся урбанистических и экологических проблем Китая, он может стать образцом нового подхода к строительству более «экологически чистых» городов. Даже проектируя отдельные здания, необходимо применять инновационные подходы, учитывающие разрастание городов. Например, в Токио комплекс зданий «Роппонджи Хиллз» сочетает в себе жилые, административно-деловые здания и культурные объекты, демонстрируя, что частный сектор может играть важную роль в планировании застройки городов.

Кроме того, планировщикам нужно стремиться улучшать рынок городских земель. Во многих быстрорастущих городах развивающихся стран отсутствует комплексная официальная система регистрации недвижимости либо действуют системы, погрязшие в бюрократизме. Малоимущие, в свою очередь, часто незаконно занимают земельные участки, которыми они официально не владеют. Не имея законных имущественных прав, они не способны использовать свои активы в качестве залогового обеспечения для получения ссуды на открытие своего дела, выравнивания потребления или оплаты непредвиденных расходов. Ведущий экономист в области развития, перуанец Эрнандо Де Сото, утверждает, что официальное оформление прав собственности на землю может стать катализатором экономического развития. Для того чтобы содействовать развитию системы регистрации прав собственности на землю, планировщики могли бы либерализовать некоторые элементы регулирования землепользования, например, упростив процедуры оформления прав собственности на землю и регистрации земельных участков, как предлагается Азиатским банком развития. Или же органы государственного управления могли бы сделать земельные участки более доступными для семей с низкими доходами при помощи жилищных кредитов или субсидий. Хотя регистрация прав собственности на землю не решит всех проблем, широкое использование таких систем создаст стимулы для распространения информации, необходимой для создания в городах эффективно функционирующего земельного рынка.

Формирование органа городского планирования

На кого нам следует полагаться в вопросах выполнения необходимых функций городского планирования? Представители UN-HABITAT считают, что здесь крайне необходима децентрализация полномочий. Центральные правительства слишком часто уделяют внимание лишь столицам, в которых они расположены, игнорируя процесс урбанизации менее крупных городов. В работе Vernon Henderson (2002) отмечается, что на начальных стадиях урбанизации было бы эффективно, с экономической точки зрения, сконцентрировать отрасли в каком-то одном городе, поскольку это способствует созданию надлежащих институтов, инфраструктуры и рынка квалифицированной рабочей силы. Однако на последующих стадиях инвестиции в развитие междугородного транспорта и телекоммуникаций, децентрализация налоговых полномочий с передачей их региональным органам управления и меры, направленные на создание более широких возможностей

для трудоустройства в других городах, могут способствовать более равномерному распределению бремени урбанизации, лежащему на главном городе страны, и сделать этот процесс более управляемым. Конечно же, необходимо как развитие потенциала на региональном уровне, для того чтобы такая децентрализация оказалась продуктивной, так и наличие надлежащих «сдержек и противовесов» на уровне центральных и региональных властей.

В некоторых странах для решения этой проблемы созданы региональные механизмы управления. Например, в Соединенном Королевстве действуют агентства регионального развития, финансируемые центральным правительством и наделенные полномочиями расходовать средства на программы, которые, по их мнению, способствуют созданию рабочих мест и экономическому развитию их регионов. В других странах, например в Китае, созданы специальные экономические зоны, в частности для того, чтобы способствовать более равномерному распределению городского населения по территории страны. В этих зонах действуют более либеральные, чем в других районах, системы регулирования и налоговые режимы, что помогает им привлекать новые предприятия и, следовательно, мигрантов, стремящихся найти работу.

Право принимать решения относительно урбанизации или, по крайней мере, участвовать в принятии таких решений, также должно принадлежать органам государственного управления ниже регионального уровня. Для того чтобы создание инфраструктуры и других объектов благоустройства было эффективным, следует поощрять участие в этом процессе местного населения, в том числе жителей городских трущоб. В конечном счете, муниципальным и районным властям лучше известно о потребностях городского населения, чем центральному правительству. Местные предприятия также располагают полезной информацией о ситуации на местах и способны сыграть важную роль в создании рабочих мест. Однако прежде чем появится возможность децентрализации, позволяющей более широким слоям населения контролировать ресурсы, может потребоваться создать институты (что должно стать одним из компонентов стратегии развития), особенно в тех районах, где возможности для управления могут быть ограниченными.

В развивающихся странах дальнейшая урбанизация неизбежна, о чем, вероятно, лучше всего свидетельствуют тщетные попытки правительств остановить этот процесс. Если при планировании не будет учитываться рост городского населения, города окажутся уязвимыми по отношению к отрицательным последствиям процесса урбанизации, включая ухудшение состояния окружающей среды, низкий уровень здравоохранения и чрезмерно высокую плотность населения. С другой стороны, активное планирование может позволить городам выиграть от резкого увеличения числа энергичных молодых работников, что положительно скажется на тех, кто уже живет в городах, на новых мигрантах и на сельских районах. Участие в этом процессе широкого круга заинтересованных сторон имеет жизненно важное значение для устойчивого городского планирования, и правительствам стран следует безотлагательно начать процесс принятия решений для консультаций с этими заинтересованными сторонами или даже для их непосредственных действий. ■

Дэйвид И. Блум — профессор экономики и демографии по фонду Кларенса Джеймса Гэмбла на факультете общественного здравоохранения Гарвардского университета, Тарун Ханна — профессор по фонду Жоржи Паулу Леманна в Гарвардской школе бизнеса.