

В чем самая большая сложность управления крупными городами?

3 Три точки зрения на различные способы успешного управления

В следующем году численность городского населения земного шара впервые в истории превысит численность сельского населения — при этом, согласно последнему докладу ООН, примерно 75 процентов горожан будут проживать в развивающихся странах. Положительная сторона этого явления заключается в том, что, по общему мнению экономистов, при правильном подходе урбанизация имеет огромный потенциал повышения экономического роста и улучшения качества жизни. Но справедливо и обратное: при неправильном подходе урбанизация может не только препятствовать развитию, но и приводить к образованию трущобных районов — по данным ООН, уже сейчас каждый третий городской житель в мире является обитателем трущоб. Поскольку в этой связи большая ответственность ложится на разработчиков политики, которым придется применять групповой подход к решению проблем, журнал «Ф&Р» обратился к трем экспертам из Азии и Африки — регионов, в которых наблюдается самый быстрый рост городского населения, с просьбой изложить их точку зрения по этому вопросу.

1

Обеспечение жильем

Мэтью Маури,
Вице-президент по региону Африки и
Ближнего Востока, Habitat for Humanity
International

ПО МЕРЕ быстрого роста бедного городского населения управление крупными городами в странах Африки становится все более сложной задачей. В колониальную эпоху политика городского планирования в большинстве случаев была направлена на то, чтобы не допускать бедных в города. После обретения независимости и перехода городского управления в руки новых местных органов власти ворота городов распахнулись, и бедное население стало переселяться в неподготовленные к этому города. В последние годы эта миграция населения приобрела лавинообразный характер. Сегодня Африка является и в ближайшее десятилетие будет оставаться регионом мира, в котором процесс урбанизации идет самыми быстрыми темпами. По данным Программы UN-НАВИТАТ, 72 процента городского населения в странах Африки к югу от Сахары живет в трущобах — это второй показатель в мире после стран центральной части Южной Азии. Поскольку урбанизация охватывает в основном экономически уязвимые слои, прогнозируется, что в дальнейшем такая концентрация населения в трущобных районах будет только усиливаться.

Массивы трущоб растут по всему континенту. Нет ни одного крупного городского центра, в котором не было бы незаконных поселений и трущобных районов. Самая крупная и поражающая воображение трущоба в Африке — это район Кибера в Найроби, в котором постоянно обитает от полумиллиона до миллиона человек. Международная коалиция по жилищным вопросам отмечает, что во многих городах Африки *менее 10 процентов населения* проживает в официальном секторе с приемлемыми жилищны-

ми условиями. Статистика UN-НАВИТАТ имеет наглядный и шокирующий характер: в Замбии 74 процента городского населения обитает в трущобах; в Нигерии — 80 процентов; в Судане — 85,7 процента; в Танзании — 92,1 процента; на Мадагаскаре — 92,9 процента, а в Эфиопии этот показатель является ошеломляющим — 99,4 процента.

Почему рост городов ведет к столь сильному разрастанию трущоб? Несомненно, для этого существует много причин, однако основной проблемой почти во всех городах является отсутствие надлежащей стратегии городского планирования. И, по моему мнению, самая большая сложность, с которой сталкивается администрация крупных африканских городов, — в ее способности, или неспособности, обеспечить необходимые пространство, жилье и услуги для населения с низким уровнем доходов, быстро прибывающего в результате миграции.

Посещая различные поселения и общаясь с простыми людьми в Африке, быстро становится ясно, что эта недостаточность городского планирования ввиду быстро растущего населения с низкими доходами осложняет проблемы, стоящие перед местными органами управления. Для многих муниципальных образований недостаточность городского планирования усугубляется невозможностью для бедных закрепить за собой право на владение землей, добиться доступа к финансированию строительства или покупки жилья, получить необходимые услуги и сориентироваться в сложной и часто устаревшей нормативной среде. Часто требования регулирующих органов препятствуют использованию соответствующих условиям и реально доступных технологий строительства. Например, некоторые строительные нормы, оставшиеся от колониального периода, содержат высокие требования в отношении потенциальной снеговой нагрузки на крыши тропических зданий, и их выполнение связано с большими дополнительными расходами.

Правительства большинства стран отошли от нецелесообразной стратегии борьбы с проблемами городских трущоб путем сноса последних. В действительности в боль-

шинстве городов реализуются некоторые ограниченные по охвату проекты со специальным финансированием, направленные на благоустройство существующих трущоб. Но лишь в немногих случаях произошел принципиальный сдвиг на другой конец спектра — к упреждающему планированию в соответствующих масштабах, с тем чтобы не допустить возникновения новых трущоб. В отсутствие подобных стратегий на органы государственного управления ложатся издержки, связанные с появлением новых трущобных районов, хотя с экономической точки зрения предотвращать образование трущоб гораздо эффективнее, чем заниматься их благоустройством или перемещением.

Предотвращать образование трущоб

Итак, что же находится в пределах возможностей директивных органов? Известно, что надлежащее планирование в отношении потребностей в жилье для малоимущих предполагает выделение подходящей земли на условиях владения. «Подходящей» — потому что выделение земли для бедных семей вдалеке от городского центра без соответствующего транспортного сообщения, инфраструктуры и доступа к экономическим возможностям редко дает хорошие результаты. И уже существуют примеры создания конструктивных моделей, которые достойны воспроизведения.

После прекращения апартеида Южная Африка направила значительные ресурсы на то, чтобы обеспечить каждого приемлемым жильем. Эта программа носит комплексный характер, однако ее центральным элементом является предоставление жилищной субсидии, которую каждый гражданин вправе получить один раз в течение жизни. До недавнего времени эта программа предусматривала финансирование застройщиков для создания необходимой инфраструктуры. Хотя данная система не лишена недостатков, позитивным примером служит само стремление обеспечить жизненное пространство, жилье и услуги для бедных слоев городского населения, позволившее с начала 1990-х годов изменить жизнь сотен тысяч городских и полугородских семей.

В Малави, несмотря на более низкие, чем в некоторых других странах, показатели урбанизации, в таких городах, как Лилонгве, заранее выделяются участки земли приемлемого качества под проекты строительства жилья для населения с низким уровнем доходов. Кроме того, когда правительство разрабатывало новую жилищную политику, оно пригласило все заинтересованные стороны, непосредственно работающие с малоимущими, собраться и дать оценку новой политике и ее влиянию на большинство населения, которое борется за получение приемлемого жилья в городах.

Город никоим образом не может решить эту проблему самостоятельно. Реально достижимые решения с возможностью расширения горизонтов требуют активного участия частного сектора и гражданского общества — по существу, всех заинтересованных сторон, — если мы не хотим, чтобы трущобы стремительно разрослись до такой степени, что искоренить их будет невозможно. Городские власти и градостроители редко слышат голос бедных так же отчетливо или придают ему такое же значение, как голосу застройщика жилья для богатых или корпорации, желающей возвести новый завод. Однако городу, который заблаговременно не уделяет достаточного внимания жилищным потребностям малоимущих, это будет стоить появления новых «Кибер».

2 Обеспечение надлежащего баланса

Кишор Махбубани,

Декан Школы государственной политики Ли Куан Ю Национального университета Сингапура

ОСТАНОВИТЬ урбанизацию невозможно. Глобализация ускоряет распространение свободных рынков и современных технологий, отрывая все больше людей от их сельских корней и увлекая их в города. К следующему году 3,3 миллиарда человек, — половина населения земного шара — будет жить в городах. Для городов во всех регионах управление этим огромным притоком населения будет крупнейшей проблемой, однако каждый регион будет решать ее по-разному.

Азия получит свою долю мегаполисов. Предполагается, что в период с 2005 по 2020 год на Китай будет приходиться 10, а на Индию — 8 из 30 наиболее быстро растущих крупных городов мира. Стремительный рост экономики некоторых азиатских государств, включая Китай и Индию, обеспечит им конкурентное преимущество в решении проблем, связанных с новыми волнами миграции в города. Однако азиатские города также стремятся стать городами глобального масштаба — как Лондон, Париж и Нью-Йорк — с современными системами транспорта и коммуникаций; мультикультурной и космополитической средой и развитой культурной жизнью; критической массой финансовых учреждений, юридических фирм и крупных корпораций; активным присутствием средств массовой информации; местами проведения крупных спортивных мероприятий, а также с чистой, здоровой и красивой городской средой — с замечательной архитектурой, чистым воздухом, водой, парками и садами.

Чтобы добиться успеха на пути превращения в глобальные центры, городам Азии необходимо добиться надлежащего баланса «материальных» и «нематериальных» аспектов — а это то, в чем лишь немногие из них отдают себе отчет.

Материальная часть непривлекательна, но очень важна: она включает современную систему канализации, надежное электроснабжение и содержащиеся в хорошем состоянии дороги и мосты. Неспособность создать физическую инфраструктуру на уровне промышленно развитых стран объясняет, почему только 4 города Азии включены компанией Mercer Consulting в число 50 лучших городов мира по качеству жизни. В их число вошли Сингапур (34 место), Иокогама (38-е), Кобе (40-е) и Осака (42-е). Сингапур признан первым в Азии, поскольку, как утверждает, этот город обладает лучшей планировкой в мире. Нью-Йорк находится лишь на 48 месте, и это говорит о том, что даже такие города промышленно развитых стран, как Нью-Йорк и Лондон, по своей инфраструктуре тяготеют к уровню третьего мира из-за ее плохого состояния. Свидетельством тому является провалившаяся из-за разрыва подземной трубы часть улицы на Манхэттене в июле 2007 года.

Тем не менее, даже если огромным городам Азии не удастся идти в ногу со временем с точки зрения развития инфраструктуры, их может спасти «нематериальная» сторона: культурное оживление, притягивающее крупные таланты. В Мумбае, городе с наибольшей плотностью населения в мире (29 650 человек на квадратный километр), физическая инфраструктура разваливается, а долгосрочное планирование прак-

тически отсутствует, зато бьет ключом культурная жизнь. Расположенный здесь центр киноиндустрии, Болливуд, обладает огромным геополитическим влиянием, сфера которого простирается от Индонезии до Марокко (и, возможно, достигает пригородов в штате Нью-Джерси). В Шанхае с его широкими новыми дорогами и сверкающими небоскребами инфраструктура, по крайней мере внешне, выглядит лучше, однако в действительности ее основные элементы нуждаются в особом надзоре — например, система канализации явно не на уровне стран первого мира. Но даже при этом сегодняшняя культурная жизнь Шанхая — не менее яркая, чем в Мумбае, в значительной степени благодаря тому, что власти города сосредоточили усилия на реализации эффектных проектов (в течение следующих четырех лет планируется открыть порядка ста театров, библиотек и музеев).

Чем вызвано это великое культурное возрождение? Самый простой ответ — экономическим ростом. Все больше и больше молодых жителей Азии верят в то, что XXI век будет принадлежать им. Они разделяют тот тип оптимизма, который был выражен в недавнем исследовании компании Goldman Sachs, которое прогнозирует, что к 2050 году три из четырех стран с крупнейшей в мире экономикой будут находиться в Азии: Китай, Индия и Япония. Этот оптимизм скандально высказывался даже на жителях трущоб. Недавно один американский дипломат заявил в разговоре с индийским писателем Нираньяном Раджадьякшей, автором книги *“The Rise of India: Its Transformation from Poverty to Prosperity”* (*«Подъем Индии: путь от бедности к процветанию»*), что, в отличие от трущоб Африки и Латинской Америки, где он часто наблюдал преступление, отчаяние, наркотики и городские преступные группировки, в трущобах Мумбая он заметил присутствие энергии и уверенности. По сведениям журнала *Time*, годовой ВВП Дхарави, печально известного крупнейшего в Азии трущобного района Мумбая, составляет 1 млрд долл. США.

Но если городам Азии не удастся найти надлежащий баланс между «материальным» и «нематериальным», это может стать препятствием для дальнейшего роста. Ни одна современная экономика не может добиться успеха, если она не в состоянии привлекать в свои города новые мобильные таланты со всего мира. Эти новые «племена» преуспевающих молодых финансистов и консультантов в области управления, исполнителей, актеров и медиазвезд обеспечивают ту жизненную «закваску», которая необходима глобальному городу для роста и процветания. Пока же хорошая новость состоит в том, что сегодня эти племена стали мигрировать в азиатские города, несмотря на их многочисленные недостатки.



Консультации с гражданами

Рамеш и Свати Раманатан,

Со учредители Центра гражданственности и демократии Джанааграха

НАШИ замечания ограничиваются нашими знаниями о положении в городах Индии. Общий заголовок статьи оперирует термином «управление». Мы предпочитаем термин «руководство», поскольку он не только охватывает функцию управления, но и помещает ее в более широкий контекст.

Проблемы руководства крупными городами не являются тривиальными. Существуют технические вопросы, такие как городское планирование, проектирование и управление системами общественного транспорта, а также доступ к таким ресурсам, как вода и энергия, установление цен на них и распределение этих ресурсов. Существуют вопросы государственных финансов, связанные с обеспечением городам доступа к ресурсам, которые необходимы им для предоставления услуг приемлемого качества. Кроме того, есть и региональные вопросы: как город связан с более крупным регионом, в котором он расположен, и как управлять связью между ними.

Хитрость заключается в том, чтобы создать институты, способные решать все эти сложные вопросы и в то же время быть достаточно близкими к рядовым гражданам, чтобы эффективно предоставлять им общественные блага на местах. Это сложная организационная задача, которая не может быть решена с помощью простых паллиативных средств.

Более того, мы утверждаем, что это необходимо сделать так, чтобы системные решения в сфере городского управления обогащались за счет демократических процессов. В противном случае производство и предоставление государственных услуг будет осуществляться по принципу «сверху вниз», как это происходит при авторитарных режимах. Жители таких городов являются просто потребителями или производителями товаров и услуг, но не гражданами, которые приносят в жизнь своих городов энергию, жизнестойкость и чувство ответственности.

Эти идеи возникли не в вакууме. В нашу работу по развитию руководства с участием всех заинтересованных сторон в индийском городе Бангалоре за последние несколько лет было вовлечено свыше 125 000 человек, которые приняли участие в различных кампаниях. В этой деятельности нам помогли более 7000 добровольцев, которые посвятили ей почти 6 миллионов человеко-часов. Мы поняли, что устойчивого изменения в руководстве городом невозможно достичь без системных решений, основанных на демократии. Приведем следующие два примера.

В ходе одной из наших первых кампаний гражданам предлагалось обсудить вопрос о том, как следует распределять местные средства на развитие кварталов города. В обсуждении приняли участие более 5000 граждан, при этом примерно 22 процента всего бюджета на проведение местных работ было определено самими гражданами. Это мероприятие имело большой успех, но поскольку подобное участие граждан в планировании на уровне административных районов официально не предусмотрено, этот опыт, возможно, не удастся повторить. Кампания оказалась действенной, благодаря тому что в ней приняли участие решительно настроенные граждане, некоторые из которых работали во взаимодействии с представителем выборной власти, готовым разрешить такие мероприятия, а другим было понятно, что администрация склонна поддерживать их деятельность. Однако указанные факторы присутствуют не всегда.

Мы провели вторую кампанию, с тем чтобы при поддержке Избирательной комиссии Индии проверить городские списки для голосования. К нашему удивлению, доля неверных данных превысила 50 процентов, и это показывает, какому разложению может подвергаться со временем избирательная система. Коррупцированные политики используют обеспечиваемую выборами «законность», чтобы занять государственные должности ради своей личной выгоды, отстраняя демократию все дальше от граждан и вызывая у них разочарование в самой идее демократии. Это позволяет объяснить, почему граждане иногда предпочитают благосклонного диктатора неработающему демократическому правительству. Руководство нашими городами с активным участием населения может стать мощной движущей силой, которая сможет выполнять функцию начальной политической школы для граждан, воспитывая в них чувство сопричастности демократическому процессу в целом.

Как сказал лауреат Нобелевской премии Амартья Сен, «страны должны не становиться готовыми для демократии, а становиться здоровыми посредством демократии». В своем плавании через реку демократии Индия проделала лишь половину пути. Поэтому пока мы не можем пожинать плоды полной демократии. Мы с завистью оглядываемся на эффективные авторитарные режимы на одном берегу реки и с восхищением смотрим вперед на зрелые демократии на другом берегу. И мы должны с осторожностью продвигаться вперед, помня, что, как гласит старая пословица, «пересекая реку, надо сначала нащупать следующий камень, прежде чем на него встать». ■