

---

---

# УРБАНИЗАЦИЯ И ГЕОГРАФИЯ ГОРОДОВ

---

---

УДК 911.375

Голубчиков О.Ю. (Москва), Бадина А.В. (Оксфорд)

## МАКРОРЕГИОНАЛЬНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ГОРОДОВ БЫВШЕГО СССР

Golubchikov O.Y., Badyina A.V.  
THE MACRO-REGIONAL TRENDS IN THE DEVELOPMENT  
OF CITIES IN THE EX-USSR STATES

*Аннотация.* Приводится обзор основных трендов городского развития в бывших советских республиках. Рассматриваются демографические и социально-экономические предпосылки развития городов, изменение систем городского управления и территориального планирования, состояние жилищного хозяйства. Делаются выводы касательно неравномерного развития городов.

*Abstract.* The article reviews key trends in the development of cities in ex-Soviet states. It discusses demographic and socio-economic preconditions for the development of cities, changes in urban governance and spatial planning systems, the state of housing. It also highlights factors conditioning the uneven development of post-Soviet cities.

*Ключевые слова:* социально-экономическое развитие городов, городская политика, жилищная политика, территориальное планирование, территориальное неравенство, СНГ.

*Keywords:* socio-economic development of cities, urban policy, housing policy, spatial and urban planning, spatial inequality, Commonwealth of Independent States (CIS).

**Введение.** Развитие постсоветских стран все меньше переопределяется их общим историческим наследием и все больше – процессами глобализации и мирового разделения труда, политической и геополитической конъюнктурой. Вместе с тем, города этих стран благодаря длительному периоду развития в составе Российской империи и СССР имеют много общих черт, в частности, в отношении организационных структур, планирования и архитектуры, социальных и культурных моделей. Взаимодействие в сферах социально-экономических, культурных, деловых и политических отношений продолжает обуславливать взаимное влияние и схожести в институциональных решениях. Более того, сдвиги в структуре экономической организации и управления городами при всей их мозаике приводят к общим характерным последствиям.

С целью зафиксировать некоторые ключевые процессы на сегодняшний день, в данной статье приводится обзор основных предпосылок и тенденций городского развития в 12-ти из 15-ти бывших советских республиках, которые входили или входят в состав СНГ (обозначены как «СНГ+»). Рассматриваются схожести и различия в социально-экономическом развитии городов, изменение систем муниципального управления и территориального планирования, состояние жилищного хозяйства.

**Общие экономические и демографические сдвиги.** Вместе взятые, страны СНГ+ занимают одну шестую часть суши земного шара с общей численностью населения 287 млн (табл. 1). Согласно классификации Всемирного банка [27], эти страны делятся на три группы: с высоким уровнем дохода

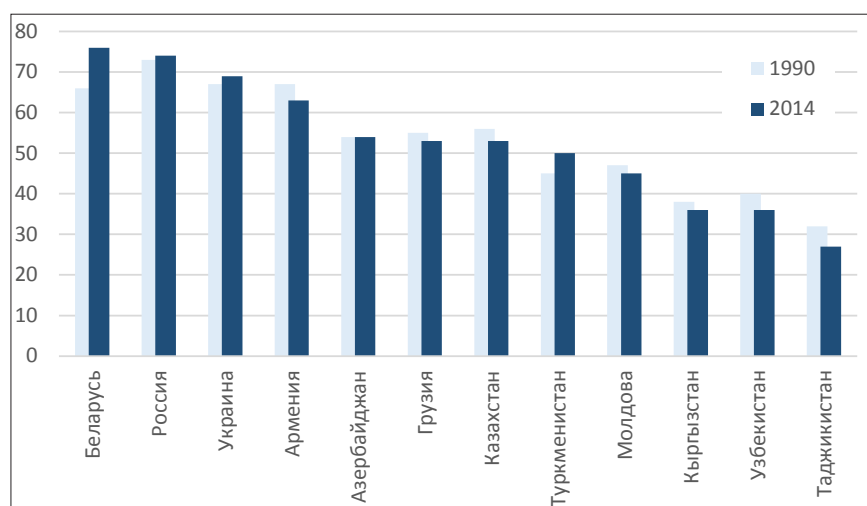
---

<sup>1</sup> Статья основана на материалах, предоставленных авторами в Программу Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат) в рамках подготовки Конференции ООН по жилью и устойчивому городскому развитию 2016 г. (Хабитат III). Авторы также выражают благодарность за содействие Ассоциации IRA-URBAN (International Research Association for Urban Studies in post-Soviet Space) и проекту «Городская реорганизация в постсоветском пространстве» ([www.ira-urban.de](http://www.ira-urban.de)).

*Население стран СНГ+: абсолютные показатели (в тысячах) и изменения в 2014/1990 годах (в %)*

|              | Население, общая численность |                |                      | Городское население |                |                      | Население крупнейшего города страны |               |                      |
|--------------|------------------------------|----------------|----------------------|---------------------|----------------|----------------------|-------------------------------------|---------------|----------------------|
|              | 1990 г.                      | 2014 г.        | 2014 г. к 1990 г., % | 1990 г.             | 2014 г.        | 2014 г. к 1990 г., % | 1990 г.                             | 2014 г.       | 2014 г. к 1990 г., % |
| Россия       | 148 292                      | 143 820        | -3,0                 | 108 837             | 106 317        | -2,3                 | 8 987                               | 12 063        | 34,2                 |
| Украина      | 51 892                       | 45 363         | -12,6                | 34 642              | 31 519         | -9,0                 | 2 574                               | 2 917         | 13,3                 |
| Узбекистан   | 20 510                       | 30 743         | 49,9                 | 8 239               | 11 153         | 35,4                 | 2 100                               | 2 241         | 6,7                  |
| Казахстан    | 16 348                       | 17 289         | 5,8                  | 9 198               | 9 213          | 0,2                  | 1 080                               | 1 510         | 39,8                 |
| Азербайджан  | 7 159                        | 9 538          | 33,2                 | 3 848               | 5 184          | 34,7                 | 1 733                               | 2 317         | 33,7                 |
| Беларусь     | 10 189                       | 9 470          | -7,1                 | 6 723               | 7 223          | 7,4                  | 1 618                               | 1 905         | 17,8                 |
| Таджикистан  | 5 297                        | 8 409          | 58,7                 | 1 677               | 2 245          | 33,8                 | 587                                 | 801           | 36,4                 |
| Кыргызстан   | 4 391                        | 5 834          | 32,9                 | 1 659               | 2 076          | 25,2                 | 635                                 | 858           | 35,0                 |
| Туркменистан | 3 668                        | 5 307          | 44,7                 | 1 653               | 2 637          | 59,5                 | 412                                 | 735           | 78,7                 |
| Грузия       | 4 802                        | 4 504          | -6,2                 | 2 643               | 2 408          | -8,9                 | 1 224                               | 1 150         | -6,1                 |
| Молдова      | 3 696                        | 3 556          | -3,8                 | 1 728               | 1 598          | -7,6                 | 654                                 | 721           | 10,1                 |
| Армения      | 3 545                        | 2 984          | -15,8                | 2 390               | 1 874          | -21,6                | 1,175                               | 1,049         | -10,7                |
| <b>Итого</b> | <b>279 789</b>               | <b>286 817</b> | <b>2,5</b>           | <b>183 238</b>      | <b>183 448</b> | <b>0,1</b>           | <b>22 779</b>                       | <b>28 266</b> | <b>24,1</b>          |

Источник: На основе данных Всемирного банка (2015), Показатели мирового развития.



**Рис. 1. Городское население в % от общей численности населения**

Источник: На основе данных Всемирного банка (2015), Показатели мирового развития  
Примечание: «городское население» определяется согласно национальной классификации

(Россия), с уровнем дохода выше среднего (Азербайджан, Беларусь, Казахстан, Туркменистан) и с уровнем дохода ниже среднего (Армения, Грузия, Киргизия, Молдова, Таджикистан, Украина, Узбекистан). Страны региона находятся также на разном уровне (формальной) урбанизации (рис. 1).

В начале 1990-х гг. в экономике всех стран произошел беспрецедентный спад. Страны СНГ+, где в отличие от многих стран Восточной Европы в памяти населения отсутствовала рыночная экономика, столкнулись

с необходимостью ее построения «с нуля». «Шоковая терапия», стремительные темпы либерализации и сокращение социального обеспечения обесценили сбережения и доходы населения; приватизация способствовала перераспределению национального богатства в пользу узкой (олигархической) «элиты»; либерализация торговли не оставили многим предприятиям шансов на постепенную адаптацию. Ситуация осложнялась нарушением слаженных производственных цепочек, которые складывались в сложные

Таблица 2

## Изменения в показателях индекса ВВП по сравнению с 1990=100%

|              | 1994 г. | 1998 г. | 2002 г. | 2006 г. | 2010 г. | 2014 г. |
|--------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Узбекистан   | 82      | 91      | 106     | 137     | 192     | 263     |
| Азербайджан  | 47      | 49      | 72      | 149     | 237     | 262     |
| Туркменистан | 68      | 64      | 82      | 112     | 165     | 256     |
| Беларусь     | 73      | 81      | 98      | 140     | 181     | 199     |
| Казахстан    | 67      | 62      | 87      | 126     | 154     | 192     |
| Армения      | 49      | 62      | 84      | 137     | 146     | 175     |
| Кыргызстан   | 54      | 61      | 70      | 83      | 100     | 121     |
| Россия       | 65      | 58      | 74      | 98      | 108     | 119     |
| Таджикистан  | 43      | 34      | 47      | 65      | 84      | 111     |
| Грузия       | 28      | 36      | 41      | 58      | 69      | 85      |
| Молдова      | 41      | 36      | 41      | 53      | 59      | 71      |
| Украина      | 55      | 41      | 50      | 67      | 66      | 65      |

Источник: На основе данных Всемирного банка о ежегодном росте ВВП (2015).

системы экономических отношений. Экономике в некоторых регионах подорвали вооруженные конфликты: в Абхазии, Южной Осетии, Приднестровье, Чечне и Нагорном Карабахе. Так, уже в 1994–1995 гг. ВВП Грузии был на 70% ниже уровня 1990 г. Азербайджан и Украина, достигнув дна, потеряли 60% своего экономического потенциала, тогда как Россия, Казахстан и Туркменистан – порядка 40%. Единственной страной, которая понесла относительно небольшие потери, стал Узбекистан – менее 20% (табл. 2).

Начиная с конца 1990-х годов и до кризиса 2008 г., в регионе в целом отмечался

подъем. Однако, и это происходило неравномерно. Так, в 2014 г. показатели ВВП Украины, Молдовы и Грузии по-прежнему находились на уровне показателей ниже 1990-х гг. В отличие от них, экономики Азербайджана, Туркменистана и Узбекистана в реальном выражении стали более чем в 2,5 раза сильнее, чем в 1990 г. (табл. 2). При расчетах на душу населения и сопоставления ВВП с паритетом покупательной способности (ППС) в постоянных величинах (рис. 2), очевидно, что Кыргызстан и Таджикистан также еще не достигли уровня 1990 г., а Казахстан, Армения и Беларусь, напротив, имеют относительно неплохие показатели.

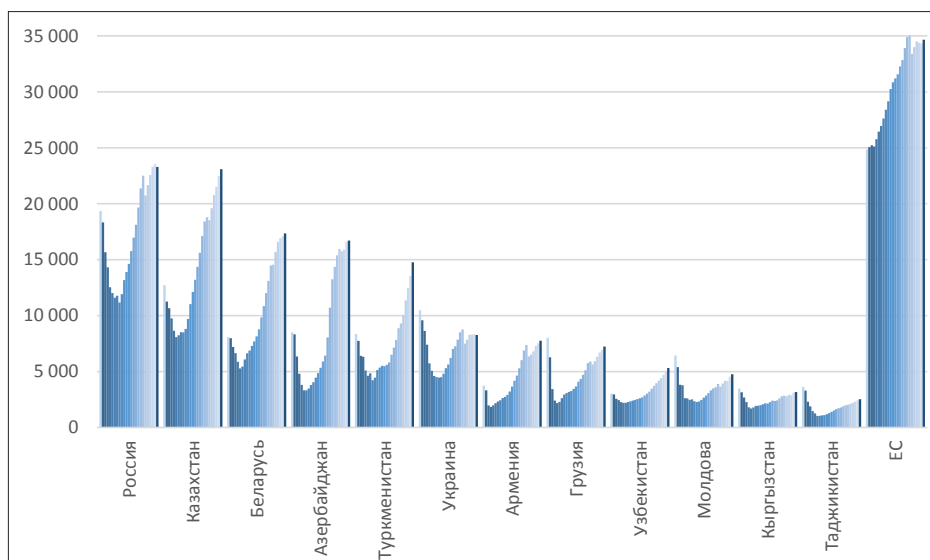


Рис. 2. ВВП ППС на душу населения (в показателях стоимости доллара на 2001 год) в 1990–2014 гг.  
Источник: На основе данных Всемирного банка (2015), Показатели мирового развития

В условиях отсутствия основных экспортных природных ресурсов успехи Беларуси можно отнести за счет ее политики [18]. К 2014 г. Казахстан сумел догнать Россию по ВВП ППС на душу населения, что также, бесспорно, является большим достижением. Разница в показателях на душу населения между самыми богатыми и бедными странами – Россией, с одной стороны, и Таджикистаном и Кыргызстаном, с другой, - выросла с 5 раз в 1990 г. до 8–10 раз.

Большие различия показывают демографические тенденции (табл. 1), которые в сравнительном разрезе оказываются независимыми от показателей ВВП и скорее соотносятся с делением на «христианско-православный» и «мусульманский» тип стран и характеризуются (нарастающим итогом с 1991 г.) сокращением численности и старением населения в первой группе (Россия, Украина, Беларусь, Молдова, Грузия, Армения) в сравнении с растущим и молодым населением в группе шести тюркоязычных стран. Демографические различия были очевидны уже в советскую эпоху, однако процесс сокращения народонаселения в странах первого типа начался именно в постсоветское время на фоне снижения рождаемости и роста смертности<sup>2</sup>. В России и Беларуси естественная убыль населения частично компенсировалась в 1990-е гг. за счет миграции. В России вектор естественного прироста населения сменился к положительному только в 2013 г. В Беларуси он оставался по-прежнему негативным, несмотря на то, что темпы сокращения снизились (с -5,9 в 2002 г. до -0,8 в 2013 г.). С учетом миграционного притока, в четырех из шести стран группы «христианско-православного» типа в последние годы наблюдается увеличение общей численности населения – в России (с 2009 г.), Беларуси (с 2013 г.), Грузии (в 2009–2012 и 2014 гг.) и Армении (с 2011 г.). В Молдове и Украине сохраняется тенденция уменьшения численности. На сокращение населения будет оказывать влияние и конфликт в Восточной Украине. Так, по состоянию на август 2015 г., в сообщении Управления ООН по координации гуманитарных вопросов, указывалось наличие свыше одного миллиона «внешне перемещенных лиц» из Украины, среди которых

более 0,9 млн хотели получить правовой статус в России и 81 тыс. в Беларуси; в самой Украине насчитывалось более 1,4 млн внутренне перемещенных лиц (ВПЛ) [21].

В последнее время увеличивается продолжительность жизни после снижения этого показателя в 1990-х гг. Соответственно, в повестке для стран «христианского» типа возникает вопрос старения населения: процент населения в возрасте свыше 65 лет составляет от 10% в Армении до 15% в Украине и в Грузии. С другой стороны, страны «мусульманского типа» характеризуются молодым населением и сталкиваются с проблемами занятости и подготовки трудовых ресурсов. Относительный показатель соотношения между суммарными категориями населения пожилого и молодого возраста к основному населению указывает на различные степени демографической нагрузки на работоспособное население (табл. 3).

#### **Изменение структуры городской экономики и неравномерное развитие.**

В странах СНГ+ реформы спровоцировали поляризацию общества и неравномерное географическое развитие, создали выраженную географию центральности и периферийности. Ярко выраженным является эффект агломерации, ставящий в привилегированное положение крупные города и столицы, которые концентрируют огромную долю национального богатства и инвестиций и являются магнитами для миграций [16; 13]. Столицы большинства государств (кроме Узбекистана и Таджикистана) увеличили свой удельный вес в общей численности населения (см. табл. 1: «Население крупнейшего города»). Быстрый рост таких столиц как Москва, Киев, Минск и Кишинев особенно заметно на фоне сокращения населения их стран. В Казахстане стремительными темпами растет как прежняя столица страны и крупнейший город Алматы, так и новая столица Астана. После того, как Астана приобрела новый статус, население города, по официальным оценкам, увеличилось в три раза – с 275 тыс. в 1997 г. до 853 тыс. чел. в 2015 г. В пяти из 12-ти стран в крупнейшем городе страны проживает более 20% ее населения (рис. 3).

Вокруг крупных центров идет формирование обширных пригородных зон с еже-

<sup>2</sup> Различия между двумя типами демографического развития можно проследить также на примере поведения различных этнических групп внутри данных стран, например, в России и Казахстане.

Таблица 3

## Медианный возраст и уровень демографической нагрузки в 2014 г.

|              | Медианный возраст (годы) | Демографическая нагрузка        |  |           |
|--------------|--------------------------|---------------------------------|--|-----------|
|              |                          | молодыми возрастными (0-14 лет) | пожилыми возрастными (65 лет и старше) | Суммарная |
| Таджикистан  | 22,0                     | 59,4                            | 5,2                                    | 64,6      |
| Кыргызстан   | 25,1                     | 47,6                            | 6,3                                    | 53,9      |
| Грузия       | 38,1                     | 27,6                            | 22,0                                   | 49,7      |
| Казахстан    | 29,7                     | 39,4                            | 10,1                                   | 49,5      |
| Узбекистан   | 26,0                     | 41,5                            | 6,4                                    | 47,9      |
| Туркменистан | 26,4                     | 41,7                            | 6,1                                    | 47,9      |
| Армения      | 33,4                     | 29,2                            | 15,0                                   | 44,2      |
| Украина      | 39,9                     | 21,4                            | 21,2                                   | 42,6      |
| Россия       | 38,5                     | 23,4                            | 18,8                                   | 42,2      |
| Беларусь     | 39,5                     | 22,4                            | 19,7                                   | 42,0      |
| Молдова      | 36,3                     | 23,6                            | 16,4                                   | 40,0      |
| Азербайджан  | 30,4                     | 30,8                            | 7,8                                    | 38,5      |

Источник: ПРООН (2014) Доклад о человеческом развитии 2014: Обеспечение устойчивого прогресса человечества: Уменьшение уязвимостей и формирование жизнестойкости.

Примечание: Показатель демографической нагрузки означает молодое или пожилое население на 100 человек населения в возрасте от 15 до 64 лет.

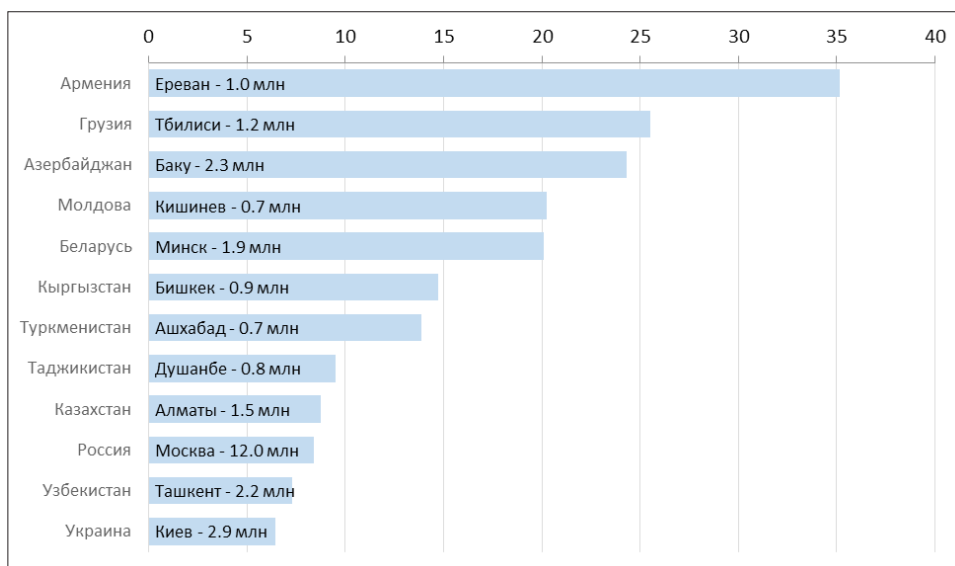


Рис. 3. Население крупнейшего города страны в % от общего населения в 2014 г.

Источник: На основе данных Всемирного банка (2015), Показатели мирового развития

дневными миграциями, характеризующиеся новыми селитебными, логистическими, торговыми и промышленными функциями, что по сути серьезно поменяло организационную структуру многих городских центров.

В России и Украине также имеются города-миллионники, не являющихся столицами. На Украине их численность населения в целом сокращается (исключение, возможно, составляет Одесса, однако точных данных нет из-за отсутствия переписи населения) – еще больше обеспечивая доминиро-

вание Киева. Однако в городах-миллионниках России с середины 2000-х гг. отмечается рост, в основном за счет положительного сальдо миграции. Согласно данным статистики, число миллионников в России увеличилось с 13 в 1990 г. до 15 в конце 2012 г. Также начала увеличиваться людность большинства городов России свыше 500 тыс. и в Беларуси свыше 250 тыс. Отчасти рост населения происходит за счет присоединения территорий, однако тенденции концентрации населения остаются бесспорными.

Концентрация населения в столицах и других крупнейших городах, в том числе и за счет притока международных мигрантов, определяет их многонациональный характер. Однако приток рабочих-мигрантов, например, в Россию вызывает социальную напряженность в крупных городах. С другой стороны, в результате исхода «нетитульных групп» населения, особенно этнических русских, из стран Средней Азии и Закавказья эти республики превратились в моноэтнические. Например, в результате исхода этнических русских и армян некогда многонациональные Тбилиси и Баку превратились в моноэтнические [25; 19].

Экономическая и демографическая ситуация в меньших по размеру городах зависит от развития их конкурентных преимуществ и налаживания связей с внешним капиталом. Кризисная ситуация, как известно, особенно выражена в «моногородах». С развалом экономики они испытывают букет социальных проблем [2]. Положение может осложняться удаленностью или неблагоприятными экологическими условиями. Так, после Чернобыльской аварии было заражено 23% территории Беларуси, где проживало 1,5 млн чел.; в течение первых десяти лет после катастрофы данный район покинули 0,6 млн чел. [5].

Временная миграция, отходничество, является важным источником семейных доходов малых и кризисных городов, а в международном масштабе – доходов целых стран. Межстрановые трудовые потоки можно оценить, например, на основе денежных переводов (ремитирование) – они составляют почти половину ВВП в Таджикистане, одну треть в Кыргызстане, одну четвертую часть в Молдове и одну пятую часть в Армении (рис. 4).

Конечно, далеко не все моногорода ущербны. В России, например,  $\frac{3}{4}$  от общей стоимости экспорта в 2012 г. давали такие статьи, как сырая нефть (34,4%), нефтепродукты (19,7%), природный газ (11,8%), черные металлы (4,3%), каменный уголь (2,5%), продукция неорганической химии (1,5%), необработанный алюминий (1,2%). Производство этих сырьевых товаров в значительной мере осуществляется в моногородах и поселках. В экономически выигрышном положении находятся города с простой

производственной цепочкой, ориентированной на экспорт [17].

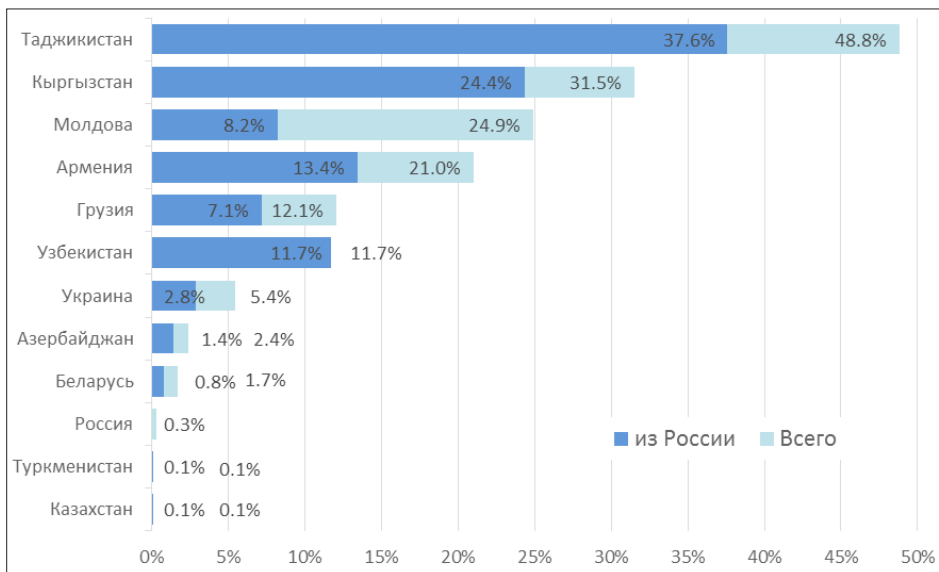
Впрочем, в условиях нео-либеральной финансово-экономической системы, а также олигархического контроля над производственными фондами, основной капитал, созданный в таких городах, аккумулируется не в местах производства, а в столицах государств и регионов, если не в более отдаленных мировых финансовых центрах и офшорах.

Относительно стабильную экономику также имеют города с определенными импортозамещающими отраслями, морские порты, транспортные и трансграничные узлы, города, привлекающие местами отдыха или паломничества, а также населенные пункты вокруг крупных городских центров, некоторые «наукограды». На Украине, например, большинство городов-центров атомной энергетики имеют прирост населения [9].

Однако вопрос долгосрочного экономического развития для городов второго и более низкого порядка заключается не только в экономике. В условиях постиндустриального общества он связан также с тем, располагают ли они достаточными материальными, экологическими и культурными ресурсами, способными привлечь и удержать население, возможностями обеспечить образование и развитие человеческого капитала.

Транспортная доступность является одним из важнейших факторов, который тесно увязывает вопросы экономического и социального развития. Скоростные связи между городами, авиационные линии и высокое качество транспортной инфраструктуры, включая общественный транспорт – стратегические элементы, необходимые для преодоления «трения пространства» и пространственной поляризации (хотя они же ее во многом и продуцируют). Понимание этого есть во всех странах, однако развитие в этом направлении идет медленно. Так, Правительство РФ заявляет о приверженности курсу на строительство высокоскоростных железных дорог. Первое такое сообщение было открыто между Москвой и Санкт-Петербургом в 2009 г. и продлено до Нижнего Новгорода и Хельсинки в 2010 г. Существуют планы продления высокоскоростной железной дороги до Казани и соединения ее с системой скоростного движения

<sup>3</sup> Расчеты 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)



**Рис. 4. Приток денежных переводов в % ВВП в 2013 г.**

Источник: На основе данных Всемирного банка по миграции и денежным переводам (2015), включая Таблицы баланса денежных переводов в 2013 г.  
Доступно в электронном виде на сайте: <http://go.worldbank.org/092X1CHND0>

Китая (через Казахстан). Немногие города, которым посчастливилось в постсоветское время пополнить список городов с системами городского метрополитена, включают Днепропетровск (1995 г.), Казань (2005 г.) и Алматы (2011 г.). Начиная с 2014 г., Россия выделяла из федерального бюджета средства на развитие региональной авиации, дабы стимулировать создание новых линий и обеспечить доступ к удаленным городам. В Армении строительство и реконструкция автомагистралей и дорог местного значения рассматривается как одно из средств смягчения последствий неравномерного развития и повышения возможности доступа в сельской местности; страна реализовала ряд программ в области мобильности, в том числе при содействии диаспоры [4].

Вне зависимости от уровня экономического благосостояния общей тенденцией является усугубление социального неравенства, в особенности в городской среде, а более того в столицах, где слои бедности на одном конце спектра контрастируют с накоплением непомерного богатства на другом. Большинство государств региона уделяют внимание проблемам малообеспеченных, в то же время вопросы, связанные с высоким относительным уровнем неравенства и перераспределением доходов, занимают гораздо меньшее место в постсоветском политиче-

ском и медийном дискурсе, чем в большинстве других стран мира. Конечно, советское наследие эгалитарного развития в значительной степени смягчает последствия социального расслоения, так что сегрегация в городах менее заметна, чем в других регионах мира, однако социально-пространственная поляризация и сегрегация в будущем, видимо, будут становиться все более болезненным фактором как городского бытия, так и общенационального развития.

**Городская политика и территориальное планирование.** Децентрализация городского управления, в особенности сокращение субсидий из центра, повлекли за собой сужение возможностей для поддержания качества муниципального обслуживания и развития. Муниципальная децентрализация также создала вызовы, касающиеся сотрудничества между смежными административными единицами. С одной стороны, это порождает конкуренцию между муниципальными образованиями; с другой, создает препятствия для сотрудничества в осуществлении проектов в области поддержания и развития инфраструктуры. Например, территория по обе стороны границы между Москвой и Московской областью (разные субъекты РФ) стала местом притяжения массовой жилищной застройки, торговли, логи-

стики и промышленного развития, причем во многих случаях работы ведутся фрагментарно, с отсутствием координации по развитию территории [15]. Наглядным примером проблем трансграничного сотрудничества является решение о присоединении участка областной территории к Москве в 2011 г., что привело к увеличению административной территории Москвы в 2,4 раза. Такие попытки решить проблему городского развития территориальными манипуляциями не представляются устойчивым институциональным решением.

Формирующиеся системы городского и территориального планирования еще не в полной мере отвечают своим задачам. Признаки регенерации института планирования, как правило, сопряжены с корректировкой ранее существовавших механизмов, например, адаптацией систем генеральных планов. Популярной стала модель зонирования землепользования. Например, термин «правовое зонирование» использовался в Градостроительном кодексе (ГК) РФ 1998 г.; впоследствии он сохранился как основа градостроительной документации в ГК 2004 г. («правила землепользования и застройки»). В России появилось обязательное требование к муниципальным образованиям иметь актуализированные документы по градостроительному планированию в качестве условия резервирования земли для государственных и муниципальных нужд, а также правила землепользования и застройки в качестве условия для выдачи прав на застройку общественных земель и разрешений на капитальное строительство. Данное положение стимулирует города принять соответствующие документы, однако нередко их качество оставляет желать много лучшего.

В большинстве других стран СНГ+ с начала 2000-х гг. также возобновилась деятельность по территориальному планированию. Но ситуация неравномерная – например, в Кыргызстане разработан только генплан Бишкека, принятый в 1999 г., и города Ош, который остается не утвержденным [6]. Общая критика новых градостроительных документов и генпланов касается их зачастую фрагментированного и декларативного характера, в частности, из-за недостаточной связи генпланов с прогнозированием в социальной и экономической областях.

В этом контексте заслуживает внимания возобновившийся интерес к пространственному планированию территории *всего государства*. На Украине работа в области градостроительного планирования фактически получила импульс в связи с принятием Генеральной схемы планирования территории Украины в 2002 г. Армения приняла Национальный генеральный план населенных пунктов в 2003 г. Казахстан после утверждения долгосрочной стратегии развития республики («Казахстан 2030») принял в конце 2013 г. Генеральную схему организации территории Республики Казахстан.

Наиболее последовательную позицию в отношении развития территориального планирования занимает Беларусь. В 1984-1987 гг. в республике была разработана Генеральная схема комплексной территориальной организации республики. Такая традиция сохраняется, как свидетельствуют «государственные схемы комплексной территориальной организации» (ГСКТО), принятые в 1993, 2000, 2007 и 2011 гг. Реализация ГСКТО 2011 г. проводилась во взаимодействии с пятилетней Программой социально-экономического развития Республики Беларусь на 2011-2015 гг. и в рамках соответствующей «градостроительной политики» Беларуси. В то же время, экспертами указываются проблемы внедрения инноваций в методы территориального планирования, а также координации между социально-экономическим прогнозированием и территориальным планированием и между стратегиями различных ведомств, в результате чего появляются противоречия между собой схемы территориального развития [5].

При этом Россия по сути отказалась от планирования территории в масштабах страны. Согласно ГК 2004 г., территориальное планирование в масштабах страны требуется лишь в отношении отдельных секторов: транспорт, оборона, энергетика, высшее образование и здравоохранение. Данный подход свидетельствует об отсутствии комплексной городской политики, которая фактически либо сводится к узковедомственным отношениям, либо проявляется в России фрагментами: в программах регенерации узкого круга городов (например, для проведения крупных событий), поддержке моногородов или интересу к городским агломерациям. Например, ГК 2004 г. подвергается критике за то, что он фактически свел



сферу градостроительства к регулированию застройки. Впрочем, некие подвижки связываются с принятием в 2014 г. закона о стратегическом планировании. В нем предусматривается, что будут разрабатываться проекты социально-экономической стратегии. Другим новшеством является введение понятия «стратегия пространственного развития РФ». Такие положения предполагают поиск новых институциональных идей для пространственного развития государства.

В последнее время, в частности, в России, Казахстане и Беларуси популярна идея «планирования городской агломерации». В России, она содержится в принятой в 2008 г. Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., где выделяются «зоны опережающего экономического развития», в том числе «городские агломерации» как приоритетные элементы. Аналогичные идеи включены в государственную стратегию пространственного развития Беларуси и Казахстана, где фигурирует принцип «поляризованного пространственного развития», согласно которому крупные городские агломерации рассматриваются как приоритетные центры роста.

Тем не менее, в Беларуси внимание к агломерациям сочетается с поисками полицентризма в отношении Минска, включая создание новых городов-спутников. В попытке сбалансировать процессы развития городской агломерации также разработана программа агрогородков. Взятая из советского наследия, идея стала частью Государственной программы возрождения и развития села на 2005–2010 гг., рассчитанной на улучшение условий жизни и жилищных условий, социального обслуживания и инфраструктуры в существующих сельских населенных пунктах. В настоящее время в стране насчитывается почти 1,5 тыс. агрогородков, которые имеют особый статус среди сельских поселений. Однако данная программа пока не смогла перебороть тенденцию оттока сельского населения [5].

Развитие получило создание территориальных кластеров, в том числе региональных инновационных кластеров в Беларуси,

а также в России – специальных экономических зон, технопарков и промышленных зон, зон территориального развития. В 2014 г. был принят закон «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации». Создание таких территорий должно на первых порах способствовать развитию Дальнего Востока, а также моногородов «с наиболее сложной социально-экономической ситуацией»<sup>4</sup>. Кроме того, в октябре 2015 г. Владивосток первым в России получил статус портофранко. Принятие этих решений является свидетельством того, что, хотя идеи поляризованного пространственного развития доминируют, они начинают распространяться и на поддержку депрессивных районов.

**Жилищное хозяйство.** Продолжаются реформы жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ), в основном связанные с приватизацией жилья, передачей обязанностей в сфере жилья на уровень региональных и местных органов и переориентаций государственной жилищной политики на рынок частного жилья. Вместо прямого решения жилищных нужд, правительства стран разрабатывают законодательство, выделяют субсидии [24]. Исключение, пожалуй, оставляет Беларусь, где 2/3 строящегося жилья обеспечивают крупные госбюджетные компании [23].

Странами, которые быстрее других провели жилищную приватизацию, являются Узбекистан, Казахстан, Кыргызстан, Молдова и Армения, что объясняется изначально высокими показателями частного домовладения (в Армении до начала приватизации в частной собственности находилось половина жилищного фонда), а также стремлением государства «сбросить» с себя ответственность в данной сфере. В 1995 г. в этих странах в частных руках были уже 82–96% жилья в отличие от 52% и 62% в России и Беларуси [3; 22; 26]. К настоящему времени во всех странах региона наблюдается сверхвысокая степень частной собственности на жилье, что отличает регион от наиболее развитых европейских стран, где, как правило, присутствуют серьезные сегменты альтернативных

<sup>4</sup> В 2014 году правительство России приняло Постановление, содержащее перечень 313 официально признанных моногородов, разделенных на три категории: 75 моногородов с наиболее серьезной социально-экономической ситуацией; 149 моногородов с рисками ухудшения социально-экономической ситуации; и 89 моногородов со стабильной социально-экономической ситуацией: <http://government.ru/media/files/41d4f68fb74d798eae71.pdf>

форм, как жилье социального и некоммерческого найма, кооперативное жилье. Отсутствие конкуренции в виде сектора некоммерческого жилья влечет за собой сверхвысокие цены на недвижимость относительно доходов масс, усугубляет недоступность жилья и социальное неравенство.

Стремительный процесс приватизации поначалу не получал необходимую институциональную поддержку, что создало, в частности, неопределенности в вопросах управления многоквартирными домами. Решение этого вопроса получило импульс только с середины 2000-х гг. Некоторые страны достигли заметных успехов, например, Казахстан и Узбекистан. В Узбекистане товариществам собственников жилья (ТСЖ) государство оказывает широкую поддержку, в том числе за счет предоставления налоговых льгот, передачи ТСЖ соответствующих участков земли и нежилого пространства в постоянное пользование и оказания финансовой поддержки. Ассоциации ТСЖ осуществляют координацию их деятельности, взаимодействие с местной властью и оказывают помощь в области образования и информационного обслуживания<sup>5</sup>.

В целом, однако, управление многоквартирными домами зачастую остается в руках муниципальных предприятий (или «карманных» предприятий чиновников) услуги которых субсидируются (в некоторых случаях до 40%) [1], но несмотря на субсидии необходимые средства и возможности для эффективного решения проблем капитального ремонта в большинстве случаев отсутствуют, а услуги предприятий, управляющих жилыми домами, зачастую превращаются в непрозрачную сферу.

Доля расходов домашних хозяйств на жилье и коммунальные услуги, несмотря на то, что в целом они растут, остается ниже, чем в странах ЕС. По статистике, в 2012 г. она находилась между 5% в Таджикистане и 12% в Армении. При этом в регионе продолжались реформы в системе субсидирования и льготного обслуживания в жилищном секторе одновременно с увеличением доли расходов населения (например, монетизация льгот в России, установленные нормативы субсидирования в Беларуси).

В начале реформ произошло резкое падение объемов строительства жилья, которое

достигло самого низкого уровня в районе 2000 г. С тех пор отмечался подъем (за исключением последствий экономического кризиса 2008 г.), при этом Беларусь и Россия даже превысили уровень строительства советского времени. По размерам площади нового жилищного строительства на 1 000 чел. лидирующую позицию занимает Беларусь (474 м<sup>2</sup> 2012 г.), а наиболее низкие показатели в Таджикистане (119 м<sup>2</sup>) и Армении (82 м<sup>2</sup>). Почти половина жилищного фонда Беларуси в период с 2006 по 2014 гг. построена благодаря государственным субсидиям и реализована по ценам ниже рыночных [5]. Наиболее низкий уровень обеспеченности жильем – в Таджикистане, наиболее высокий в Армении и Беларуси (соответственно 10,7; 30,9; 25,4 м<sup>2</sup> в 2012 г.) [3].

Несмотря на рост жилищного строительства, традиционно исчисляемый в данных странах в общей площади построенных квадратных метров, количество построенных квартир остается намного ниже уровня советского времени, что опять-таки указывает на социальную поляризацию: средний размер новых квартир выросла, но меньшая доля населения имеет к ним доступ.

Значительная часть строительства сосредоточена в крупных городах. Застройка центральной части городов нередко сопровождается процессами джентрификации и вытеснением малообеспеченных жителей [14]. Кроме этого, в силу того, что для строительных компаний застройка бывших промышленных территорий является дорогостоящей, предпочтение отдается уплотнительной застройке, что создает социальную напряженность. В то же время ускоренное строительство на окраинах крупных городов в сочетании с погоней за прибылью приводит к таким проблемам, как отсутствие социальной и экологической инфраструктуры, фрагментарное использование земли и низкое качество жилой среды. Эстетически привлекательные и благоустроенные жилые комплексы, строящиеся по генпланам, являются скорее исключением и строятся как элитные комплексы.

Несмотря на то, что развитие ипотечного кредитования способствовало расширению круга потенциальных покупателей, для среднестатистического жителя жилье остается малодоступным. Расчеты доступности

<sup>5</sup> Данные предоставлены Ташкентской ассоциацией домовладельцев.

Таблица 4

*Обеспеченность городского жилья коммунальными услугами в 2012 г.  
(% от общей площади)*

|                  | Водоснабжение | Канализация | Теплоснабжение | Горячая вода |
|------------------|---------------|-------------|----------------|--------------|
| Армения          | 99            | 96          | 11             | 96           |
| Азербайджан      | 88            | 82          | 35             | 3            |
| Беларусь         | 88            | 88          | 90             | 82           |
| Казахстан        | 86            | 74          | 63             | 57           |
| Кыргызстан       | 55            | 46          | 21             | 6            |
| Молдова (а)      | 85            | 85          | 78             | 69           |
| Россия           | 90            | 88          | 92             | 80           |
| Таджикистан      | 79            | 70          | 46             | 35           |
| Туркменистан (b) | 82            | 64          | 61             | ...          |
| Украина          | 79            | 77          | 77             | 62           |
| Узбекистан (с)   | 81            | 50          | 59             | 42           |

Источник: Данные Межгосударственного статистического комитета Содружества независимых государств (2014)  
Примечания: (а) % от общей жилой площади; (b) данные за 2007 г.; (с) данные за 2010 г.

жилья показывают, что в 2013 г. в Казахстане процент домохозяйств с необходимым объемом дохода составлял лишь четверть населения [11]. Согласно подобным же оценкам, в 2011–2012 годах в России только треть домохозяйств могла позволить себе жилье, соответствующее минимальным стандартам [8]. Несмотря на то, что в Беларуси существует комплексная система субсидируемой ипотеки (например, семьи с низким доходом, молодые семьи с двумя детьми, многодетные семьи, военнослужащие, жители малых городов) [11], только до 10% семей имеют право на получение помощи по таким программам и еще меньше семей, чье финансовое состояние позволяет реально обратиться за этой субсидией [23].

Для преодоления проблем с обеспеченностью жильем, в регионе растет интерес к возрождению жилья социального найма и некоммерческого сектора. С 2014 г., Армения, Молдова и Таджикистан приступили к разработке национальной политики устойчивого жилищного строительства и городского развития, а также соответствующих национальных планов действий.

Городское население постсоветских стран все еще сталкивается с проблемами обеспечения центральным водоснабжением и канализацией (табл. 4). Одна пятая часть систем водоснабжения Кыргызстана не соответствуют санитарным нормам; во многих малых городах отсутствует система канализации [6]. Кроме того, выражен разрыв между большими и малыми городами. Так,

если в Душанбе доступ к центральному водоснабжению и канализации имеют, соответственно, 100% и 75% городского населения, то в городах Таджикистана с населением менее 50 000 чел. эти показатели снижаются до 55% и 40% [7].

В результате недофинансирования коммунальные сети, как и в целом основные фонды ЖКХ, находятся зачастую в крайне изношенном состоянии; во многих городах централизованное теплоснабжение жилого фонда развалилось, жильцы перешли к автономному отоплению домов и квартир. В Беларуси, которую нередко представляют как ведущую страну в области строительства энергосберегающих зданий, только в 9% зданий жилищного фонда, построенного в 2007–2014 гг., стандарт сбережения тепловой энергии составлял менее 90 кВт·ч на кв. м. В России, начиная с 2010 г., в рамках национальной программы реформирования сектора жилья и коммунального обслуживания было построено лишь 64 энергосберегающих жилых домов [10]. Ограничено применение комплексных решений (архитектурные и пространственные решения, рекуперация тепла, использование теплового потенциала стоков, почвы, солнца).

**Заключение.** Период постсоциалистических преобразований способствовал повышению степени неравенства и поляризации, в том числе в плане усиления дифференциации уровня жизни между крупными мегаполисами и остальными территориями, а также

между городами с разной экономической структурой. Такое положение дел не только снижает производительность национальных экономик, но и остро поднимает проблемы территориальной (не)справедливости. Национальные приоритеты имеют уклон в сторону городских агломераций и предоставляют ограниченные программы в поддержку некоторых категорий проблемных городов (например, моногорода). Данный подход является недостаточным для решения сложных пространственных проблем.

Назрела необходимость в проведении комплексного аудита городов в масштабах страны и разработке государственных пространственных стратегий с целью определения мер в отношении каждого города. Такие меры должны быть привязаны к конкретно-

му городу с учетом его местных условий и реалий, проблем и возможностей и должны быть взаимно согласованными, структурно связанными между собой и организованными иерархически на городском, региональном и национальном уровне. Необходимо, чтобы в этот комплекс мер входили не только четко определенные обязанности на каждом уровне управления, но и новые формы скоординированного межгородского сотрудничества, подкрепленные институциональными изменениями на разных уровнях. Скоординированное многоуровневое городское управление при поддержке четкой национальной городской политики и взаимосвязанной иерархии стратегий территориального развития и может послужить основой для таких механизмов.

### Библиографический список

1. Борисова Е.И. Практика работы товариществ собственников жилья в России. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2013.
2. Голубчиков О.Ю., Махрова А.Г. Факторы неравномерного развития российских городов // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 5. География. 2013. № 2. С. 54–60.
3. МСК СНГ. Население, занятость и условия жизни в странах Содружества независимых государств. Статистический сборник. М.: Межгосуд. стат. комитет СНГ, 2013.
4. Национальный доклад о населенных пунктах в Армении к Конференции ООН по жилью и устойчивому городскому развитию Хабитат III. 2015.
5. Национальный доклад о населенных пунктах в Республике Беларусь к Конференции ООН по жилью и устойчивому городскому развитию Хабитат III. 2015.
6. Национальный доклад о населенных пунктах в Республике Кыргызстан к Конференции ООН по жилью и устойчивому городскому развитию Хабитат III. 2015.
7. Национальный доклад о населенных пунктах в Республике Таджикистан к Конференции Организации объединенных наций по жилью и устойчивому развитию Хабитат III. 2015.
8. Национальный доклад о развитии городских населенных пунктов в Российской Федерации к Конференции Организации объединенных наций по жилью и устойчивому городскому развитию Хабитат III. 2015.
9. Руденко Л.Г. Главные тенденции развития городов Украины // Изменения городского пространства в Украине. Киев: Реферат, 2013.
10. Фонд ЖКХ. Карта энергоэффективных домов. 2015. Доступно в электронном виде на сайте: <http://www.fondgkh.ru/>
11. Шацкая А. Жилье в Казахстане остается недоступным. 2015. Доступно в электронном виде на сайте: <http://www.kn.kz/article/view/id/7739/>
12. Golubchikov, O. Urban planning in Russia: towards the market // *European Planning Studies*. 2004. №12 (2): 229-247.
13. Golubchikov, O. Interurban development and economic disparities in a Russian province // *Eurasian Geography and Economics*. 2006. №47 (4): 478-495.
14. Golubchikov, O., Badyina, A. Conquering the inner-city: Urban redevelopment and gentrification in Moscow // *The Urban Mosaic of Post-Socialist Europe. Space, Institutions and Policy*. Leipzig: Springer. 2006.
15. Golubchikov, O. Phelps, N. A. The political economy of place at the post-socialist urban periphery: governing growth on the edge of Moscow // *Transactions of the Institute of British Geographers*. 2011. №36: 425–440.
16. Golubchikov, O., Badyina, A., Makhrova, A. The hybrid spatialities of transition: capitalism, legacy and uneven urban economic restructuring // *Urban Studies*. 2014. №51 (4): 617-633;
17. Golubchikov, O., Badyina, A., Makhrova, A., Brade, I. Uneven urban resilience: the economic adjustment and polarization of Russia's cities // *Understanding Geographies of Polarization and Peripheralization: Perspectives from Central and Eastern Europe and Beyond*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. 2015.
18. Ioffe, G. Understanding Belarus: economy and political landscape // *Europe-Asia Studies*. 2004. №56 (1): 85-118.
19. Salukvadze, J., Golubchikov, O. City as a geopolitics: Tbilisi, Georgia — A globalizing metropolis in a turbulent region // *Cities*. 2016. №52: 39-54.
20. Stanilov, K. Urban planning and the challenges of post-socialist transformation // *The Post-Socialist City*. Dordrecht: Springer. 2007.

21. UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. Ukraine: Overview of population displacement (as of 7 August 2015). 2015. Доступно в электронном виде на сайте:
22. <http://reliefweb.int/map/ukraine/ukraine-overview-population-displacement-7-august-2015>
23. UNECE. The Private Housing Market in Eastern Europe and CIS // Discussion Paper Series No. 2005.5
24. UNECE. Country Profiles on Housing: Belarus. - Geneva: Committee on Housing and Land Management, United Nations Economic Commission for Europe. 2008.
25. UNECE. Report on the Outcomes of the survey. Challenges and Priorities in Housing and Land Management in the UNECE Region. Geneva: Committee on Housing and Land Management, United Nations Economic Commission for Europe. 2013.
26. UN-Habitat. The State of European Cities in Transition: Taking Stock after 20 Years of Reform. Nairobi: UN-Habitat. 2013.
27. USAID. Housing Privatization in the Central Asian Republics of the Former Soviet Union: Uzbekistan, Kyrgyzstan, Turkmenistan, Kazakhstan. 1993.
28. World Bank. Country and lending groups. 2015. Доступно в электронном виде на сайте: <http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups>.

УДК 332.1(470.5-21)

Тургель И.Д., Власова Н.Ю. (Екатеринбург)

## «ВТОРЫЕ» ГОРОДА УРАЛА: ОТ ГОРОДА-ЗАВОДА – К МНОГОФУНКЦИОНАЛЬНЫМ ЦЕНТРАМ\*

Turgel I.D., Vlasova N.Yu.

### THE SECOND URALS CITIES: FROM THE CITY-PANT TO THE MULTIFUNCTIONAL CENTERS

*Аннотация.* В статье представлены результаты исследования, посвященного анализу генезиса и эволюции пространственно-экономической модели «второго» города (на примере Н. Тагила и Магнитогорска). Интегрируя методологию институционально-эволюционного и структурного подходов, авторы выявляют ключевые факторы, детерминирующие трансформацию функциональной структуры и роли анализируемых городов в системах расселения в длительной исторической перспективе.

*Abstract.* The paper presents the results of a study devoted to the analysis of the genesis and evolution of spatial-economic model of a "second" city (case-study of N. Tagil and Magnitogorsk). Integrating the methodology of institutional-evolutionary and structural approaches, authors identify the key factors determining the functional structure transformation and analyze the role of cities in settlement systems in the long-term historical perspective.

**Ключевые слова:** «вторые» города, институционально-эволюционный анализ, функции города, Урал.

**Keywords:** "second" cities, institutional-evolutionary analysis, urban functions, Urals.

**Введение и постановка проблемы.** «Вторые» города – чрезвычайно интересный и еще во многом неизученный феномен. С точки зрения опыта городских исследований наиболее распространенными являются строгие иерархии городов, построенные на основе сопоставления количественных показателей. Но можно ли измерить различия между «первым» и «вторым» городом только показателями численности населения? Иными словами, является ли второе место в региональной системе расселения исключительно порядковым значением или же за этим кроются некие серьезные существенные различия функционального профиля, экономической и социальной структуры «первого» и «второго» города?

С точки зрения пространственной политики важной современной тенденцией, требующей более тщательного изучения, является повышение роли крупных городов, не являющихся административными столицами, в социально-экономических и политических процессах на национальной и международной арене.

Вышеназванные обстоятельства определили актуальность и практическую значимость исследования, в рамках которого проведен анализ эволюции пространственно-экономической модели «вторых» городов Урала. Полигоном исследования выступили Нижний Тагил и Магнитогорск, крупные промышленные центры и «вторые» города соответственно Свердловской и Челябинской

\* Статья подготовлена в рамках проекта "Reconfiguration of urban settings in the post-Soviet space" (Городская реорганизация в пост-советском пространстве) [www.ira-urban.de](http://www.ira-urban.de)