
МИРОВАЯ ЭКОНОМИКА И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Проблемы стран и регионов

УДК 332.14
doi: 10.31249/espr/2023.03.02

О.Н. Пряжникова*

НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ УРБАНИЗАЦИИ НА АФРИКАНСКОМ КОНТИНЕНТЕ

Аннотация. В статье раскрывается ряд проблем, связанных с быстро растущей урбанизацией в Африке, которые выражаются в увеличении неформальной застройки, ограниченном доступе горожан к базовым услугам городской инфраструктуры, недостаточно эффективному государственному управлению. Внимание к данным проблемам углубляет понимание особенностей урбанизации на континенте. Последнее необходимо учитывать при разработке политики развития городов, включающей согласование местных и региональных интересов.

Ключевые слова: урбанизация; Африка; африканские города; неформальная застройка; модели глобального города; политика развития города; инфраструктура.

Для цитирования: Пряжникова О.Н. Некоторые особенности урбанизации на Африканском континенте // Экономические и социальные проблемы России. – 2023. – № 3. – С. 29–39.

O.N. Pryazhnikova
Some features of urbanization on the African continent

Abstract. The article highlights a number of problems associated with the rapidly growing urbanization in Africa, which are expressed in an increase in informal housing, limited access of citizens to basic urban infrastructure services, and insufficient effectiveness of public administration. Attention to these problems deepens the understanding of urbanization on the continent. The latter should be taken into account

* Пряжникова Ольга Николаевна, научный сотрудник Отдела экономики Института научной информации по общественным наукам РАН (Москва, Россия). E-mail: olga.priazhnikova@inion.ru

Pryazhnikova Olga, Researcher of the Department of Economics, Institute of Scientific Information for Social Sciences, Russian Academy of Sciences (Moscow, Russia). E-mail: olga.priazhnikova@inion.ru

when forming urban development policies that include the implementation of local and regional interests.

Keywords: urbanization; Africa; African cities; informal settlements; global city models; urban development policy; infrastructure.

For citation: Pryazhnikova O.N. Some features of urbanization on the African continent // Economic and Social Problems of Russia. – 2023. – N 3. – P. 29–39.

Введение

Начиная со второй половины XX в. в африканских странах ускорился рост городского населения, а начиная с 1990-х годов темпы урбанизации превышают аналогичный показатель на всех других континентах. Скоро большинство африканцев будут жить в городах, так как, согласно прогнозам, после 2035 г. более 50% населения континента будут городскими жителями, а к 2050 г. доля горожан будет составлять 58% и достигнет 1,2 млрд человек [African cities and …, р. 140; Bolay, 2020, р. 85]. Наиболее урбанизированы Северная и Западная Африка, тогда как в Восточной Африке преобладает сельское население.

Основной вклад в рост африканских городов вносит высокий уровень рождаемости, в том числе в городах, и миграция из сельской местности, обусловленная низким уровнем жизни в аграрных районах. Наиболее высокий уровень рождаемости среди городского населения наблюдается в Бурунди, Конго, Нигерии, Мали и Нигере, в городах которых на одну женщину рождается пятеро и более детей [Megatrends in Africa, 2019, р. 22].

На фоне роста городского населения и территориального расширения городских агломераций для процессов урбанизации в Африке характерны неконтролируемое разрастание неформальной застройки¹, неэффективное управление и неравномерное развитие городских пространств в сочетании с влиянием на жизнь африканских городов современных глобальных трендов. Исследования особенностей комплексного процесса урбанизации на Африканском континенте важны для ответа на вызовы городского планирования с точки зрения формирования подходов и постановки целей.

Передовые модели города

Для континента характерен неравномерный рост городов, что выражается в наличии в стране одного крупного городского центра (столицы), который обычно в три-четыре раза больше второго по величине города. При этом отличительной чертой урбанизации в Африке являются ее быст-

¹ Под неформальной застройкой (неформальными поселениями) здесь понимается любая форма жилья, которое является незаконным, т.е. построено вне государственного контроля или регулирования.

рые темпы во вторых городах¹ (secondary cities) и более мелких городах. На такие городские агломерации в настоящее время приходится две трети растущего городского населения континента, но они получают значительно меньше инвестиций в инфраструктуру, чем крупные первичные города (как правило столицы) [Transforming ... , 2023, p. 3].

В ряде стран Африканского континента власти и представители бизнеса активно инвестируют в программы развития столичных городов, целью которых является обретение ими глобального статуса, т.е. так называемого города «мирового класса» и / или глобального финансового центра. Атрибутами таких городов служат современный архитектурный облик, наличие деловых кварталов и присутствие крупных международных компаний, а также модернизация городской инфраструктуры на основе передовых технологий.

Проекты глобального города национальные власти реализуют, в частности, в Луанде (Ангола) и Лагосе (Нигерия). В Луанде планы властей создать город мирового уровня были оформлены и начали реализовываться в первое десятилетие XXI в. после окончания войны в Анголе. В результате произошла трансформация архитектурного образа ангольской столицы, по примеру г. Дубай (Объединенные Арабские Эмираты). При этом в оформлении городской среды сохранился и национальный колорит, так как современные архитектурные тренды сочетаются здесь с традиционными, исторически сложившимися, представлениями об облике города [Refractions ... , 2021, p. 123].

Ангольское правительство заявляет о намерении провести своего рода ребрендинг страны, делая ставку на столицу. В 2015 г. был принят план на 15 лет по трансформации Луанды в «благоприятный для жизни, красивый город международного значения» [Refractions ... , 2021, p. 116]. Планируется сделать столицу Анголы значимым экономическим и туристическим центром Южной Африки благодаря созданию в нем инфраструктуры мирового класса, в частности нового порта и аэропорта, способного стать международным хабом для воздушного транспорта.

В рамках городской реформы в Лагосе реализуется проект «Лагос умный город» (Lagos Smart City), начатый в 2016 г. В его основу легли инновационные решения, уже апробированные в Дубае и Сингапуре. Целью инициативы было внедрить в инфраструктуру Лагоса «умные» технологии (компьютерные и телекоммуникационные: камеры наружного наблюдения, инфраструктуры бесплатных сетей Wi-Fi и т.д.), а также способство-

¹ Вторые города – это города, выполняющие жизненно важные управлительские, логистические и производственные функции на субнациональном уровне, т.е. на уровне региона. В Африке они обычно имеют население от 500 тыс. до 3 млн жителей, но часто неизвестны за пределами своего национального или регионального ареала. Вторые города меньше так называемого первичного города (primary city), который является крупнейшим в стране или регионе.

вать развитию в нем отрасли «зеленого» туризма¹. Благодаря проекту уже удалось запустить платформу для развития городской цифровой инфраструктуры, что благотворно сказывается на социально-экономической динамике Лагоса [Refractions … , 2021, p. 131].

Вместе с тем своего рода «манхэттенизация» имиджа растущих африканских столиц и их позиционирование в качестве глобального города (выражающееся, в частности, в возведении бизнес-центров) сочетается с бедными кварталами и низким качеством землепользования.

Неоднородность городской среды

Общим для многих африканских городов является фрагментарность территориального развития, наличие обширной периферии и неэффективное землепользование, ухудшающееся по мере удаленности от центра. Территориальная экспансия, как результат роста городов, зачастую оказывает негативное воздействие на окружающую среду, способствует нарушению экологического баланса из-за вырубки лесов, загрязнения водных источников и истощения подземных вод. Подобные явления в совокупности представляют собой острую проблему с точки зрения согласованного регионального развития.

Процессы урбанизации в Африке также характеризуются наличием крупных пригородных районов. Специалисты из Манчестерского университета, изучив специфику периферийных районов ряда африканских городов (Дурбана, Йоханнесбурга и Цване в ЮАР, а также Аддис-Абебы в Эфиопии), определяют следующие виды городских пригородов (периферийных районов) [African cities and collaborative … , 2021, p. 36–37]:

- 1) «спекулятивная» периферия (speculative periphery) – районы, в которые активно вкладывают частные инвестиции, приносящие прибыль;
- 2) передовая периферия (vanguard periphery) – районы, в которых реализуются экспериментальные и инновационные проекты городского развития;
- 3) районы самостроя (auto-constructed periphery) – пространства, занимаемые неформальными жилыми постройками, которые возведены без согласования с планами властей, строительными и экологическими стандартами;
- 4) «транзитная» периферия (transitioning periphery) – пригороды, в которых земельные участки перестают использоваться как сельские поселения или сельскохозяйственные угодья и становятся частью городской застройки. При этом пахотная земля меняет назначение; сокращается население, занятое сельским хозяйством, и, как следствие, ухудшается снабжение городов продовольствием;

¹ Зеленый туризм – вид экологически устойчивого туризма, предполагающего посещение природных ландшафтов, которые еще не затронуты антропогенным воздействием.

5) «унаследованная» периферия (*inherited periphery*) – территории на окраине города, которые часто застраиваются в рамках государственных программ, а затем по разным причинам теряют перспективы развития.

Приведенная дифференциация районов внутри города может находить отражение и в способах функционирования институтов власти. Так, в столице Конго, Киншасе, произошло разделение на три городские зоны в соответствии с модусом управления. В части города, которая получила свое развитие еще в колониальный период, традиционные институты власти, связанные с правлением вождей, сменились на современные органы городского управления. В районах легальной жилой застройки авторитет вождей в вопросах регулирования жизни общества также в значительной степени утрачен. В пригородах (периферийных районах) вожди осуществляют ряд властных функций в соответствии с традициями прошлого. Они продолжают играть важную роль в жизни горожан, хотя их авторитет и совмещается с современными институтами власти [Refractions … , 2021, p. 67].

Можно говорить о так называемой ложной урбанизации как характерной черте роста городов в Африке. При ней рост городского населения не сопровождается соответствующим распространением социально-экономических функций города. Это, в частности, приводит к тому, что значительная доля горожан не приобщается к городскому образу жизни.

Неэффективное управление

Чрезмерная централизация управления с центром принятия решений на уровне национальных органов может рассматриваться как фактор, тормозящий развитие африканских городов. Практика осуществления проектов модернизации в Йоханнесбурге (ЮАР), Цване (ЮАР) и Каире (Египет) показывает, что функции определения приоритетов финансирования городских проектов осуществляются на уровне национальных правительств. Несмотря на то что необходимость передачи части властных полномочий на более низкие, городские уровни власти осознается и озвучивается официальными высокопоставленными лицами, на практике децентрализации не происходит. Порой передача части властных полномочий и прав на принятие решений от национальных органов власти городским осложняется из-за противоречивости законодательного регулирования, которое не соответствует требованиям эффективного управления (как в случае Каира) [Refractions … , 2021, p. 37, 48, 53].

Использование национальными правительствами при реализации проектов модернизации городов подхода «сверху вниз» может вступать в противоречие с долгосрочным видением и планами развития властей провинций и муниципалитетов городов. Так в случае с национальной программой перестройки неформальных поселений в Йоханнесбурге (ЮАР), городские чиновники за неимением иных возможностей продвижения

местных интересов применяли разные практики оспаривания планов национального правительства. Например, они привлекали экспертов, подтверждавших негативные эффекты проекта, прибегали к тактике пассивно-агрессивного поведения и «притворной» уступчивости [Refractions …, 2021, р. 83].

Отсутствие эффективных механизмов и политической воли к взаимодействию вышестоящих правительственные органов с властями городов и муниципальных образований, а также механизмов вовлечения горожан, акторов гражданского общества и представителей бизнеса в процессы определения приоритетов развития местных сообществ и принятия решений оказывает отрицательное влияние на реализацию политики модернизации африканских городов. Так, по мнению экспертов, проект правительства Эфиопии в сфере совершенствования транспортной инфраструктуры Аддис-Абебы (Addis Ababa Light Rail transit) по причине исключения разнообразных заинтересованных сторон из его разработки и мониторинга внедрения был реализован с существенными финансовыми потерями [Refractions …, 2021, р. 168].

На фоне ограниченных возможностей различных социальных групп населения влиять на политику в сфере городского развития (ввиду отсутствия адекватных механизмов реализации инициатив «снизу вверх») возникают своеобразные практики реализации интересов акторов, сочетающие формальный и неформальный подход. Примером такого опыта может служить организация торговли на рынке (Soweto Market) в столице Замбии, городе Лусаке. В отсутствие четких механизмов государственного регулирования формальные правила постоянно оспариваются вовлеченными в работу рынка акторами. С одной стороны, специалисты отмечают разрозненность и нескоординированность отношений между участниками рынка, что создает почву для осуществления систематических манипуляций представителями местных политических элит. А с другой – в результате такой активности местного сообщества сформировались правила, представляющие собой гибрид формального регулирования и неформальных норм [Reframing …, 2021, р. 18, 29].

Таким образом, можно сделать вывод, что на фоне ограниченных полномочий властей африканских городов и возможностей горожан реализовывать свои интересы, усиливается фрагментированность и изменчивость городского управления, в том числе наблюдается тенденция его деформализации.

Неформальная застройка

Одной из ключевых черт, определяющих характер урбанизации в африканских странах, является ее ярко выраженный неформальный характер, в значительной степени влияющий на экономическое и социальное развитие городов. Рост населения африканских городов вызывает по-

стоянно увеличивающийся спрос на жилье и городские услуги. Однако лишь 56% строительства в городах происходит под контролем официальных властей. В результате в половине стран Африки нелегально возведенное жилье составляет не менее 60% городской застройки, и в нем живет порядка двух третей горожан [Refractions … , 2021, р. 2].

Создание неформальных или временных поселений и незаконное занятие частной или общественной земли осуществляются наиболее социально незащищенными и бедными слоями населения. В этом находят свое выражение процессы социально-экономической маргинализации, на практике представляющие собой жизнь в трущобах. В настоящее время в трущобах живут 61,7% горожан в странах Африки южнее Сахары и 13,3% горожан Северной Африки [Bolay, 2020, р. 16].

Основной причиной расширения нелегальной застройки африканских городов является нехватка земельных участков под легальную застройку на фоне роста численности городского населения. Во многом это происходит ввиду низкой эффективности городского планирования и государственного регулирования, что выражается в отсутствии в законодательстве четкого подхода к определению и защите прав владения и / или пользования землей. Вследствие этого значительная доля сделок по покупке и продаже земель в городах Африки заключается на неформальном рынке [Reframing … , 2021, р. 82].

Во многих африканских странах только 5–10% населения располагают финансовыми возможностями для приобретения или строительства жилья, имеющего официальный правовой статус [Growing … , 2015]. Решению проблемы роста трущоб в африканских городах (вследствие ограниченных финансовых возможностей населения) может способствовать как развитие ипотечного кредитования, так и продвижение новых, нетрадиционных способов финансирования строительства или покупки жилья, к которым могли бы прибегнуть группы населения с низкими доходами (например, микрофинансы и микрокредитование).

Кроме того, ввиду насущной потребности трансформации неформальных городских пространств в формальные в условиях неурегулированной сферы землевладения, представляет интерес подход к решению проблем нелегального пользования земельными участками, используемый в Найроби (Кения) и называемый «совместное использование земли» (land sharing). Он предполагает заключение соглашения между землевладельцами и нелегальными застройщиками о делении и совместном использовании конкретного участка земли даже при отсутствии юридически оформленных прав владения. Опыт показывает, что горожане проявляют готовность участвовать в проектах совместного использования земли, так как в результате они могут продолжать пользоваться ею [Reframing … , 2021, р. 86]. При этом существуют факторы, ограничивающие возможности действий в рамках этого подхода. Среди них выделяют отсутствие у соответствующих групп населения информации о сути данного подхода и кон-

крайних механизмах совместного использования земли; необходимость финансовых затрат на геодезические работы, планирование реконструкции участков и заключение соответствующих соглашений; низкий уровень доверия населения государственным органам [Reframing … , 2021, р. 108].

В целом доминирующий в африканских странах подход к формированию политики развития «сверху вниз», в том числе в сфере неформальных поселений, не предусматривает возможности учета интересов жителей трущоб и их изложения. Это происходит из-за отсутствия инструментов оценки потребностей горожан. Если местные жители и могут донести свои интересы до властей, то это происходит на уровне муниципалитетов, тогда как разработкой и реализацией проектов жилищного строительства занимаются власти провинций или национальные [Refractions … , 2021, р. 28].

Доступ горожан к базовой инфраструктуре

В условиях значительных масштабов неформальной застройки в африканских городах растет неравенство между жителями трущоб и легальных кварталов. Оно выражается прежде всего в отсутствии у первой группы населения доступа к базовым услугам и городской инфраструктуре в виде водоснабжения, электросетей, транспорта.

Обеспечению городского населения базовыми услугами на удовлетворительном уровне препятствует недостаточное финансирование африканскими властями программ развития инфраструктуры в условиях развития урбанизации. Отрицательную роль играет и фрагментированность системы городского управления. Количество учреждений, участвующих в управлении городским хозяйством, может быть чрезмерным, а их обязанности иногда пересекаются и дублируют друг друга. В результате возникает «беспорядочная» институциональная система, воспроизводящая неэффективную схему предоставления жителям африканских городов базовых услуг недостаточного количества и качества.

Иногда бездействие властей в условиях лишения горожан снабжения водой может быть обусловлено пренебрежением к населению трущоб, которое является наследием колониального прошлого. Подобная ситуация сложилась в столице Кении – Найроби. В отсутствие реальной политической воли властей принимать меры для обеспечения водой бедных жителей города, представители местных сообществ организуют митинги и протестные кампании, отстаивающие требования обеспечить водоснабжением жителей трущоб. Эксперты отмечают, что помимо попытки отстоять гарантированное конституцией право на доступ к воде, население районов неформальной застройки пытается таким образом добиться у городских властей и легализации своего статуса в принципе [Refractions … , 2021, р. 101].

Важно подчеркнуть, что наличие у населения доступа к услугам городской инфраструктуры тесно связывается исследователями с проблемой неравенства [Reframing … , 2021, р. 108]. Подтверждена стабильная прямая корреляция между ростом бедности среди африканцев и жизнью в зонах неформальной застройки без возможности доступа к базовым услугам, так как в таких условиях в значительной степени ограничена восходящая социальная мобильность горожан [Reframing … , 2021, р. 145].

Заключение

Неоднозначность и противоречивость взаимосвязей явлений городской жизни и механизмов управления африканскими городами, колониальное наследие и традиции, несовершенство правового регулирования в значительной степени обуславливают особенности реализации проектов городского развития и влияют на результаты модернизации неформальных поселений, функционирование систем жизнеобеспечения города, практики социальной жизни и гражданской активности горожан. При этом центральными элементами трансформации городов Африки, прежде всего столичных, становится строительство современного жилого фонда и крупные инфраструктурные проекты.

Вместе с тем при отсутствии адекватного планирования урбанизации городская инфраструктура (водоснабжение, электросети, транспорт) не соответствует нуждам растущего населения и препятствует гармоничной интеграции городских пространств. В частности, плохое развитие транспортных коммуникаций ограничивает мобильность горожан и затрудняет их доступ к удаленным, но потенциальным рабочим местам. Кроме того, неэффективное землепользование и регулирование прав собственности ограничивает возможности горожан приобретать или строить официально оформленное жилье.

В сложившихся условиях африканские горожане вырабатывают собственные формы и стандарты строительства жилья и управления своей жизнью в городе. К этому их вынуждает стремление улучшить условия своей жизни на фоне бездействия властей. Обеспечивая себя жильем, ведя самостоятельно нелегальную застройку, жители трущоб сталкиваются с многочисленными ограничивающими факторами, такими как неурегулированность отношений на рынке земли и в секторе недвижимости, неразвитость / недоступность технической инфраструктуры, неэффективность органов местного самоуправления и прочих административных учреждений.

В африканском контексте такая ситуация часто приводит к договоренностям между заинтересованными сторонами (жителями и властями), что отличается от нормативных практик, принятых в других регионах мира. Сочетание формального и неформального подходов в формировании среды африканских городов можно назвать своего рода инновационным режимом управления, основанным на реалиях, возникающих в ре-

зультате действий горожан. Так, большинство жителей трущоб руководствуются представлением о том, что их нелегально построенное жилье и другие виды неформальной деятельности (в рамках неформальной экономики) нормальны и законны. Еще одним примером функциональности формального / неформального подхода является тот факт, что право собственности на землю может регулироваться как современным официальным правом, так и традиционными властями (вождями), обладающими властью на веками принадлежавших тем или иным племенам землях [Bolay, 2020, р. 85].

Ключевой проблемой, возникающей в условиях роста урбанизации в Африке, является проблема выработки адекватной по наполнению и целеполаганию политики развития городов и ее воплощения на практике. При высокой степени централизации власти, характерной для африканских стран, акторы на местах оказывают разного рода сопротивление решениям, навязываемым сверху и не учитывающим их интересы, применяя находящиеся в их распоряжении политические инструменты. Зачастую это происходит в результате расхождения в понимании первоочередных проблем на разных уровнях управления, что формирует конфликт интересов и потребностей, определяющих стремления и действия государства и горожан [Planning …, 2022, р. 2].

Участие широкого круга заинтересованных сторон, в том числе членов местных сообществ, в процессе формирования планов модернизации городов могло бы способствовать выработке более инклюзивных стратегий развития городских агломераций. В рамках такого партисипативного подхода расширяются возможности учета общественных интересов и местных приоритетов.

Современные африканские города находятся в состоянии становления, приспособливаясь к новым внутренним и внешним влияниям. Соответственно, акторы, занимающиеся планированием городов, сталкиваются с необходимостью адаптироваться и развиваться вместе с изменяющейся системой. Таким образом, помимо освоения более гибкого подхода к планированию и разработке соответствующей политики, налаживания непрерывного контроля и оценки реализуемых стратегий, важно обратить внимание на возможности получения специального образования или дополнительного обучения настоящими и потенциальными участниками всех этапов организационных и управлеченческих процессов.

Список литературы

1. African cities and collaborative futures. Urban platforms and metropolitan logistics / Ed. by Keith M., de Souza Santos A.A. – Manchester : Manchester University Press, 2021. – xvii, 190 p. – URL: <https://library.oapen.org/handle/20.500.12657/47159> (дата обращения 22.05.2023).

2. African cities and the development conundrum / Ed. by C. Ammann, T. Forster. – Leiden ; Boston : Brill, 2018. – 330 p.
3. Bolay J.-C. Urban planning against poverty: How to think and do better cities in the Global South. – Cham : Springer, 2020. – viii, 214 p.
4. Growing African cities face housing challenge and opportunity / World Bank. – 2015. – 01.12. – URL: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2015/12/01/growing-african-cities-face-housing-challenge-and-opportunity> (дата обращения 22.02.2023).
5. Megatrends in Africa / Vastapuu L., Mattlin M., Hakala E., Pellikka P. ; Ministry for Foreign Affairs of Finland. – 2019. – 54 p.
6. Planning cities in Africa: Current issues and future prospects of urban governance and planning / Ed. by G.A. Gebregiorgis, S. Greiving, A.H. Namangaya, W.J. Kombe. – Cham : Springer, 2022. – xxi, 243 p.
7. Refractions of the national, the popular and the global in African cities / Ed. by Bekker S., Croese S., Pieterse E. – Cape Town : African Minds, 2021. – vi, 187 p. – DOI: 10.47622/9781928502159
8. Reframing the urban challenge in Africa. Knowledge co-production from the South / Ed. by Marrengane N., Croese S. – New York : Routledge, 2021. – xxiii, 222 p. – URL: <https://doi.org/10.4324/9781003008385> (дата обращения 22.02.2023).
9. Transforming urban food systems in secondary cities in Africa / Ed. by L. Riley, J. Crush. – Cham : Springer, 2023. – xix, 402 p.

Статья получена 14.06.2023

Одобрена к публикации 16.07.2023