

Институциональный кризис градостроительного зонирования в России

Татьяна В. Гудзь*

<https://orcid.org/0000-0001-8855-4136>

Роман В. Бабейкин*

<https://orcid.org/0000-0002-5999-376X>

Наталья В. Самоловских**

<https://orcid.org/0000-0002-7326-7780>

186

Рекомендация для цитирования:

Гудзь Т. В., Бабейкин Р. В., Самоловских Н. В. (2025) Институциональный кризис градостроительного зонирования в России. *Социология власти*, 37 (4): 186-214
EDN: RJDRJU

For citation:

Gudz T. V., Babeikin R. V., Samolovskikh N. V. (2025) The Institutional Crisis of Urban Zoning in Russia. *Sociology of Power*, 37 (4): 186-214

Поступила в редакцию: 05.03.2025;
прошла рецензирование: 28.06.2025;
принята в печать: 20.08.2025
Received: 05.03.2025; Revised:
28.06.2025; Accepted: 20.08.2025



© Authors, 2025

This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

* Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Москва, Российская Федерация

** Уральский государственный юридический университет имени В.Ф. Яковлева, Екатеринбург, Российская Федерация

Резюме: Исследование посвящено институциональному кризису градостроительного зонирования в России, который проявляется в разрыве между его официальным предназначением как механизма регулирования застройки и фактической правоприменительной практикой. Теоретическая рамка исследования базируется на положениях неинституциональной теории, включая дискурсивный подход, который позволяет объяснить, каким образом градостроительное зонирование, будучи формально выраженным в нормативном правовом акте (правилах землепользования и застройки), в реальной правоприменительной практике в целом трансформируется в инструмент ситуативного администрирования. Выдвинутая гипотеза заключается в том, что отсутствие четкого нарратива о градостроительном зонировании в официальном

дискурсе способствует размытости его институционального статуса. Это выражается в утрате нормативной автономности, зависимости от функционального зонирования генерального плана и подчиненности управленческой логике упрощения административных процедур. Ключевые исследовательские вопросы включают анализ институциональной коммуникации между уровнями власти, разграничение зонирования как института и инструмента, а также выявление информационной асимметрии в правоприменении. В работе применены методы дискурс-анализа, включающие анализ нормативных актов, пояснительных записок законопроектов, ведомственных актов, публичных докладов и аналитических отчетов. Фактический дискурс изучен на основе глубинных интервью с экспертами, опроса органов местного самоуправления и государственной власти субъектов РФ, судебной практики, анализа правил землепользования и застройки, изменений в них, индивидуальных актов применения специальных процедур. Анализ проводится через призму ключевых нарративов, таких как упрощение административных процедур, снижение регуляторных барьеров и централизация полномочий в градостроительной сфере. Результаты показывают, что градостроительное зонирование теряет институциональную субъектность, превращаясь в инструмент административного воздействия, не обеспечивающий определенность регулирования и предсказуемость землепользования и застройки.

187

Ключевые слова: градостроительное зонирование, правила землепользования и застройки, функциональное зонирование, генеральный план, перераспределение муниципальных полномочий, централизация полномочий, институциональный кризис, дискурсивный институционализм

The Institutional Crisis of Urban Zoning in Russia

Tatiana V. Gudz*

<https://orcid.org/0000-0001-8855-4136>

Roman V. Babeikin*

<https://orcid.org/0000-0002-5999-376X>

Natalia V. Samolovskikh**

<https://orcid.org/0000-0002-7326-7780>

* National Research University Higher School of Economics, Moscow, Russian Federation

** Ural State Law University named after V. F. Yakovlev, Yekaterinburg, Russian Federation

Abstract: This study focuses on the institutional crisis of zoning in Russia, understood as a legal and administrative institution, which manifests in the gap between its official purpose as a mechanism for regulating construction and its actual law enforcement practice. The theoretical framework of the research is based on the principles of neo-institutional theory,

including a discursive approach that explains how zoning—formally established as a regulatory legal act—is transformed in practice into a tool of ad hoc administration. The proposed hypothesis suggests that the absence of a clear narrative on zoning in official discourse contributes to the institutional uncertainty surrounding it. This results in the loss of regulatory autonomy, dependence on the functional zoning of the general plan, and subordination to the bureaucratic logic of administrative simplification. The key research questions include an analysis of institutional communication between different levels of government, the distinction between zoning as an institution and as a tool, and the identification of information asymmetry in law enforcement. The study employs discourse analysis methods, including the examination of legal acts, explanatory notes to draft laws, departmental acts, public reports, and analytical reviews. Empirical discourse is explored through in-depth expert interviews, surveys of local self-government bodies and state authorities of the Russian Federation, judicial practices, an analysis of land use and development rules, their amendments, and individual acts applying special procedures. The analysis is conducted through the lens of key narratives such as the simplification of administrative procedures, the reduction of regulatory barriers, and the centralization of powers in urban planning. The results indicate that zoning is losing its institutional agency, transforming into an instrument of administrative regulation that fails to ensure regulatory certainty and predictability in land use and development.

188

Keywords: zoning, land use and development rules (zoning ordinance), functional zoning, general plan, redistribution of municipal powers, centralization of powers, institutional crisis, discursive institutionalism

Введение

В 2025 году исполняется двадцать лет со дня принятия Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее — ГрК РФ), что дает основания для анализа значимости и эволюции его ключевых институтов. Одним из них является градостроительное зонирование (далее — также зонирование, оба термина используются как равнозначные). Зонирование формирует нормативно закрепленный порядок регулирования землепользования и застройки — устанавливает использование земельных участков и предельные параметры застройки, процедуры внесения изменений в такое регулирование. Эта рамка выполняет ключевые институциональные функции: ограничивает произвольность решений, обеспечивает согласованность текущего и планируемого использования, снижает неопределенность строительных изменений и формирует предсказуемую среду для всех — от органов власти и профессиональных акторов до собственников земельных участков. Именно эта способность градостроительного зонирования координировать интересы, удерживать стабильность правил, снижать транзакционные издержки

делает его институтом, формирующим регулятивные ожидания и задающим ориентиры изменения городских территорий.

При этом регулирование землепользования и застройки осуществляется как непосредственно через нормативные правовые акты различного уровня (ГрК РФ, региональные законы, местные акты — правила землепользования и застройки, далее — ПЗЗ), так и одновременно с этим через индивидуальные правовые акты органов, осуществляющих муниципальные полномочия (предоставление разрешений на условно разрешенный вид использования (далее — УРВИ), на отклонение от предельных параметров застройки).

В официальном дискурсе градостроительное зонирование в России остается неопределенным и незаметным. Несмотря на то что ГрК РФ выделяет ему значимое место в структуре закона, отсутствие артикулированной вербализации этого института в законотворческих инициативах, профессиональном дискурсе создает ситуацию, в которой зонирование большинством значимых акторов считается и воспринимается скорее как сопутствующий (технический) инструмент, чем как ключевой институт регулирования застройки, определяющий стабильные «правила игры» для всех.

Если рассматривать эту проблематику в рамках неоинституционального подхода, то можно предположить, что индивиды, их мировоззрение и идеи повлияли на характер работы указанного института, а следовательно, отсутствие четкого нарратива о зонировании способствовало и размытости его идеологического статуса. Официальный дискурс в целом строится вокруг ключевых нарративов о необходимости снижать административные барьеры и одновременно концентрировать ресурсы на уровне субъектов РФ, чтобы обеспечить более эффективное управление проектами на территориях и, таким образом, гарантировать спланированную результативность национального проекта¹. В данном случае важно оценить, какие нарративы отсутствуют, какие доминируют и как это соотносится с фактической ситуацией правоприменения (влияет на правоприменительную практику). Если градостроительное зонирование не формируется в официальном дискурсе как самостоятельный институт и подчиняется функциональному зонированию генерального плана и задачам административной оптимизации, то оно *утрачивает свою институциональную субъектность*. В этом случае зонирование становится инструментом, лишь обеспечиваю-

1 Имеется в виду национальный проект «Жилье и городская среда». В настоящее время с 01.01.2025 реализуется национальный проект «Инфраструктура для жизни», в который в том числе вошли федеральные проекты «Жилье» и «Формирование комфортной городской среды».

шим функционирование другого института — территориального планирования.

Выявление разрыва между формальным и фактическим дискурсом может прояснить, в каких ситуациях градостроительное зонирование проявляется как институт, как инструмент или одновременно как инструмент и институт, каким образом устроена институциональная коммуникация между уровнями власти и можно ли говорить о наличии информационной асимметрии, а также как проявляется принципало-агентская проблема в отношениях федеральных органов исполнительной власти (далее — ФОИВ) и органов местного самоуправления (далее — ОМСУ), органов государственной власти (далее — ОГВ) субъектов РФ и ОМСУ в сфере регулирования землепользования и застройки.

Институциональный взгляд на трансформацию института регулирования землепользования и застройки

190

Институциональная теория получила свое развитие в рамках многих социальных наук, включая экономику, социологию, публичное право. В контексте данной работы представляет интерес анализ институтов через призму функционирования органов публичной власти, предполагающий их понимание, с одной стороны, как управленческих структур, формируемых этими органами (Williamson 1998, p. 16), а с другой — как наборов правил, которыми определенные структуры оперируют при принятии решений (Ostrom 1986, p. 5). Первый подход уже нашел отражение в актуальных исследованиях правовых аспектов осуществления градостроительной деятельности в России (Громова 2015; Нанба 2016; Гудзь 2024). При этом взгляд на трансформацию институтов в сфере градостроительной деятельности, с точки зрения сторонников широкой трактовки институциональной теории, требует более глубокого изучения, что связано с тем, что набор «правил игры» может меняться динамически и не всегда находить прямое отражение в изменении правовой нормы.

В логике классического институционализма институты определяются как находящиеся в состоянии равновесия; постулируется, что их трансформация является следствием воздействия на них извне (Thoenig 2003, p. 129). Однако присутствие принципало-агентской проблемы, указывающей на наличие информационной асимметрии между руководством органов власти и непосредственными администраторами управленческих процедур (Niskanen 1968, p. 299), равно как и роль, которую сила вменения правовой нормы в моменте играет в работоспособности формальных институтов (Os-

from 2004, pp. 114–116), определяют лимиты экзогенной трансформации институциональной среды; аналогичное видение проявлено в большинстве актуальных публикаций по теме (Fürstenberg 2016, p. 57; Koning 2016, pp. 648–649; Lægtheid 2020, p. 425). Исследования, проведенные в логике концепции постсоциалистической трансформации, также продемонстрировали важность учета внутренних факторов в изменении работы институтов (Chavance 2008, p. 60); поздняя же критика постсоциализма вовсе показала, что внутренние факторы также определяют частичный откат к предыдущему состоянию как возможный вектор изменения институтов (Muller 2019, pp. 545–546; Cima 2022, p. 1373).

Анализ внутренних предпосылок к формированию определенных институтов, в свою очередь, делает критически важным исследование состава, целей и убеждений акторов, обеспечивающих их функционирование. Здесь актуальным становится обращение к положениям неинституциональной теории. В рамках неинституционализма сложилось несколько трактовок отношений отдельных акторов и институтов, которые базово можно свести к неинституционализму рационального выбора (экономическому неинституционализму), а также историческому, социологическому и дискурсивному неинституционализму. Неинституционализм рационального выбора (равно как исторический и социологический) делает акцент на главенствующей роли институтов в формировании поведения акторов, тогда как дискурсивное направление скорее сфокусировано на роли индивида в формировании институтов (Hadler 2015, p. 189). Если в логике исторического институционализма институты меняются волнообразно, ввиду чего возникает приоритет в исследовании мотивов определенных социальных групп — «драйверов» изменений (Peters 2005, p. 1276), то в рамках дискурсивного подхода признается важная роль и прочих акторов, ведь институты формируются через достижение консенсуса (Fetigis 1993, p. 4). То есть в рамках дискурсивного понимания неинституционализма релевантным становится включение в исследуемую группу акторов правоприменителей норм (Rogenhofer 2024, p. 12).

В контексте дискурсивного подхода существенным является дискурс-анализ, позволяющий исследовать не только сами идеи, положенные в основу института, но и процессы взаимодействия, в ходе которых эти идеи передаются от субъекта к субъекту, тем самым приводя к постепенному изменению социальной структуры (Shad 2015, p. 7). То есть воплощенные в дискурсе идеи акторов определяют, как формируются институты, как они развиваются и изменяются в результате развития (Peters 2005, p. 1293).

Осмысление проблематики трансформации российской системы регулирования градостроительной деятельности традиционно

ведется с точки зрения анализа письменных источников (нормативные правовые акты) как идеологами ГрК РФ (Трутнев 2019), так и значимыми экспертами в сфере (Бандорин 2011; Бандорин 2016; Гудзь 2024). В логике данного исследования дискурс-анализ является наиболее подходящим методом для выявления того, как акторы вербализуют свое понимание законодательных норм и фактического состояния регулирования.

Бессистемный характер внесения изменений в ГрК РФ, фрагментарное разграничение функций ФОИВ в градостроительной деятельности и наделение субъектов РФ широким перечнем дискреционных полномочий позволяют косвенно утверждать о наличии конфликта между сложившейся моделью непересекающихся полномочий и новой управленческой моделью, сформировавшейся в ходе реализации национальных проектов (Гудзь 2024, с. 193–194). При этом мотивы агентов изменений на сегодняшний день изучены только косвенным образом (см.: Бабейкин 2024, с. 192–193; Бедерсон 2024, с. 74–75; Гудзь 2024, с. 191); не существует исследований, систематизирующих позиции как представителей ключевых регуляторов (Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (далее — Минстрой России), Министерство экономического развития Российской Федерации (далее — Минэкономразвития России), Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (далее — Росреестр) и ведущих федеральных экспертов, так и правоприменителей — служащих ОГВ субъектов РФ и ОМСУ.

192

С другой стороны, перспективным оказывается и исследование того, как сам институт градостроительного зонирования мог повлиять на правоприменителей, так как считается, что институты сами по себе способны определять целеполагание деятельности акторов (Feigis 1993, p. 5). Такое понимание свойственно сторонникам социологического подхода, полагающим, что под воздействием институтов акторы могут менять свое поведение, адаптируясь к ним (Jenson 2010, pp. 77–78; von Billerbeck 2020, pp. 92–93). Если обратиться к видению идеологов ГрК РФ, то очевидно, что и они во многом рассматривали институт градостроительного зонирования аналогичным образом (Трутнев 2010, с. 129–130; Высоковский 2015, с. 408–410). Логично предположить, что за более чем 20 лет существования градостроительное зонирование могло сформировать определенную культуру регулирования на местном уровне¹.

1 Стоит сделать оговорку, что говорить о полном оформлении такой привычки нельзя — неформальная культура меняется значительно медленнее формальных институтов (Shad 2015, p. 8) — однако первые изменения уже

Поэтому высказанную ранее в работе гипотезу видится релевантным проверить с позиции дискурсивного институционализма. Для этого необходимо провести систематизацию позиций представителей ключевых регуляторов, ведущих федеральных экспертов и правоприменителей о роли градостроительного зонирования в управлении развитием территорий. Анализ будет направлен на выявление того, как различные группы акторов формулируют свое понимание законодательных норм, а также каким образом их интерпретации отражаются в существующих практиках и в фактическом состоянии регулирования землепользования и застройки.

Проявление официального и фактического дискурсов о градостроительном зонировании

Под официальным дискурсом в статье понимается совокупность риторик, формальных и неформальных правил, используемых представителями ОГВ и связанными с ними акторами, для легитимации и обоснования принимаемых решений. Этот дискурс создается определенными акторами, которые обладают властными полномочиями и имеют возможность влиять на формирование правовых норм и их общественное восприятие.

193

Официальный дискурс рассматривается главным образом на основе текстов законопроектов о внесении изменений в ГрК РФ и пояснительных записок к ним (всего 44 внесения изменений в части градостроительного зонирования с 2004 года). Кроме того, исследуются официально опубликованные стенограммы заседаний Правительства РФ за период с 2022 по 2024 год. Также изучаются ведомственные акты, в частности, результаты проверок Минстроя России и Минэкономразвития России. Наконец, анализируются тексты опубликованных на сайтах Минстроя России, Минэкономразвития России и Росреестра публичных презентаций, докладов, методических рекомендаций и планов деятельности (21 документ), а также стандартов и аналитических докладов институтов развития в лице ВЭБ.РФ и ДОМ.РФ (27 документов).

Под фактическим дискурсом будем понимать совокупность практик, вербальных и невербальных коммуникаций, действий и решений, которые определяют реальное функционирование гра-

могут быть видны, так как правоприменение формируется на стыке формальных институтов (норм) и неформальных практик (привычки) (Уваров 2022, с. 56); видится, что подобное отношение к правоприменению в рамках неинституциональной теории позволит преодолеть определенную предвзятость, свойственную исследователям постсоциалистических порядков (в части такой критики см.: Волкова 2024, с. 12).

достроительного зонирования как института в конкретном социально-управленческом контексте. В отличие от официального дискурса, который закреплен в нормативных документах и публичных заявлениях, фактический дискурс формируется в процессе повседневного правоприменения, взаимодействия акторов и адаптации норм (трансформации целей и содержания) к реальным условиям. Фактический дискурс в рамках работы оценен с использованием комплексной методологии, включающей проведение глубинных интервью экспертов и опроса органов публичной власти.

При разработке выборки для интервью были учтены различные группы акторов, обладающие разными взглядами на роль ПЗЗ. В выборку вошли институциональные эксперты, представители девелопмента, лидеры проектных компаний, регуляторы (ФОИВ), руководители функциональных подразделений и члены коллегиальных органов власти ОМСУ и ОГВ субъектов РФ, а также руководители профильных подведомственных учреждений (19 интервью).

Опрос был направлен на сбор количественной статистики, необходимой для подтверждения проблем, связанных с применением градостроительного зонирования как для органов, непосредственно осуществляющих полномочия в этой сфере, так и для заинтересованных правоприменителей. Также использовались формы сбора статистики издания индивидуальных правовых актов по специальным процедурам, что позволяло соотнести отдельные результаты опросов с данными статистики. В опросе приняло участие 355 ОМСУ, в том числе представители местных администраций муниципальных образований разного размера; также были получены ответы от 32 представителей ОГВ субъектов РФ и их подведомственных организаций. Данные опроса представляют собой относительные показатели, полученные от респондентов из профильного подразделения (при ответе на большинство вопросов респондентам было предложено выбрать соответствующее значение на шкале от 1 до 5) и систематизированные по группам респондентов в зависимости от размера муниципального образования и принадлежности к ОМСУ или ОГВ субъекта РФ. Как правило, заполненная анкета отправлялась после проверки руководителем подразделения.

194

Отсутствие вербализации и статус градостроительного зонирования как «невидимого» института

В официальном дискурсе градостроительное зонирование не позиционируется как *самостоятельный* институт регулирования землепользования и застройки, что подтверждается отсутствием фокуса

внимания законодателя на раскрытии его потенциала. Из 44 федеральных законов, вносящих изменения в главу ГрК РФ о зонировании, ни один не был направлен на развитие этого института, однако они содержали корректировки в правовой контекст работы с ним: упрощение (сокращение) процедур, с одной стороны, и введение новых (согласование архитектурно-градостроительного облика объекта) — с другой. Изменения были противоречивыми с точки зрения принципа публичности и гласности (внедрение общественных обсуждений наряду с публичными слушаниями для расширения возможности участия, но постепенное сокращение случаев, когда их проведение требуется) и вводили новые институты, стимулирующие изъятия из общего регулирования.

Дополнительным индикатором отсутствия концептуального подхода к работе с зонированием является включение значительной части норм о нем в законопроекты на этапе внесения поправок¹, что исключает их связь с пояснительными записками и свидетельствует об отсутствии заранее сформированной позиции законодателя. Это означает, что градостроительное зонирование на федеральном уровне не рассматривается как самостоятельный объект регулирования и институционального развития. Его отдельные аспекты получают развитие в зависимости от функций конкретных регуляторов и доминирующего на данный момент времени управленческого контекста (национальный проект, земельная или административная реформа, комплексное развитие территорий (далее — КРТ), амнистии (дачная, гаражная, лесная) и подобное).

195

Анализ результатов контрольно-надзорной деятельности Минэкономразвития России и Минстроя России в отношении ОГВ субъектов РФ показывает, что в большинстве случаев характер проводимых проверок является формально-бюрократическим. Это выражается в преимущественном контроле за соблюдением процедуры принятия градостроительной документации (генеральный план, ПЗЗ, документация по планировке территории (далее — ДПТ)), ее структуры, а также использования определенных формулировок в региональных и муниципальных актах.

Федеральные регуляторы по-разному позиционируют роль зонирования, что дополнительно размывает его статус. Для Минстроя России как федерального регулятора градостроительной деятельности, за исключением территориального планирования, подотчетным агентом в целом являются ОГВ субъектов РФ, с которыми он

1 Например, возможность утверждать ПЗЗ местной администрацией, если это предусмотрено законом субъекта РФ, ряд изменений для специальных процедур (УРВИ, отклонение от предельных параметров застройки).

взаимодействует и сотрудничает, тогда как утверждение ПЗЗ является муниципальным полномочием. Вопросы градостроительного зонирования не входят в сферу деятельности Минэкономразвития России, но тем не менее его подзаконные акты вторгаются в регулирование градостроительного зонирования¹. Росреестр, в свою очередь, последовательно вербализует практически все элементы градостроительного зонирования — территориальные зоны, границы земельных участков, зоны с особыми условиями использования территорий (далее — ЗОУИТ), виды разрешенного использования (далее — ВРИ), изменение ВРИ — выступая одновременно как правоприменитель и как оператор кадастра недвижимости. Таким образом, для Росреестра зонирование одновременно является институтом и инструментом. Росреестр при осуществлении своих полномочий обязан руководствоваться ПЗЗ как нормативным правовым актом, обеспечивающим осуществление своих полномочий по администрированию земельно-имущественных отношений и кадастровому учету. Инструментальная сущность деятельности Росреестра проявляется в ведении Единого государственного реестра недвижимости как свода достоверных сведений, в том числе о земельных участках, о границах территориальных зон. Такая деятельность связана с администрированием публичных карт и формированием баз данных, что предопределяет статус Росреестра как ключевого генератора достоверных сведений о землепользовании и монополиста на такую информацию, и не подразумевает его вторжения в идеологизацию градостроительного зонирования. Между тем Росреестр подкрепляет статус градостроительного зонирования как технического документа.

196

В рамках административного управления каждый федеральный регулятор работает в границах своего формального мандата, вследствие чего вопросы, лежащие на стыке компетенций в градостроительном зонировании, не подвергаются системной рефлексии. Подтверждением этому служат не только непосредственные изменения в ГрК РФ, но и другие законы и ведомственные акты самих ФОИВ. Аналогично центрированность на повышении технической эффективности регулирования в границах предмета собственного ведения читается и во всех проанализированных материалах ФОИВ. Одновременно побуждение к межведомственному взаимодействию официально не декларируется и самим Правительством РФ.

1 Приказ Минэкономразвития России от 09.01.2018 № 10, включающий требования к описанию и отображению территориальных зон в рамках единого документа территориального планирования и градостроительного зонирования.

Все регуляторы едины в позиционировании доступности информации о пространственных данных в целом и землепользовании в частности. Активно транслируется многообразие платформ и открытых данных, а также их постоянное развитие и совершенствование, в том числе с технической точки зрения. Однако этот процесс остается в рамках административной реформы, ориентированной прежде всего на граждан и бизнес: акцент делается на полноту информации и удобство ее поиска.

Таким образом, отсутствие концептуального видения градостроительного зонирования на федеральном уровне и преобладание фрагментарного, реактивного подхода к его «регулированию» говорит о размытости его институционального статуса и подчиненности текущим регуляторным задачам ФОИВ в рамках их компетенций.

Фактический дискурс выстраивается вокруг доминирующей роли генеральных планов и их восприятия как долгосрочного документа планирования (даже стратегического), устанавливающего вектор пространственного развития на 20 и более лет, и на фоне закрепляемой практикой проектирования политики разрастания городов (Головин 2021). Это формирует идеологию закрепления будущего, где градостроительное зонирование воспринимается как подчиненный инструмент, обеспечивающий реализацию генерального плана.

197

«Правила землепользования и застройки, как инструмент реализации генерального плана, устанавливают параметры, дифференцируя их там, где мы в настоящее время имеем территории, для которых дополнительное развитие инфраструктуры генеральным планом не предусмотрено» (институциональный эксперт).

Поэтому генеральные планы рассматриваются как основа градостроительного зонирования и оставляют зонированию роль лишь «следующего» за функциональными зонами. Судебная практика, определившая статус генерального плана как нормативного акта¹,

1 См. п. 1.1 Постановления Пленума ВАС РФ от 30.07.2013 № 58 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов» и действующий сейчас п. 2 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами».

также закрепляет необходимость полного соответствия градостроительного зонирования положениям генерального плана¹.

«Судебная практика на сегодняшний день нас привела к тому, что стали просто сравнивать генеральный план и правила землепользования и застройки, и даже если, не дай бог, там территориальная зона чуть-чуть выходит за границу функциональной зоны генерального плана, то все, говорят, что ничего менять нельзя, <...> хотя в Градостроительном кодексе написано вроде только с учетом генерального плана. И у нас в департаменте мы все равно до сих пор придерживаемся мнения, что должно быть с учетом, а не в соответствии, но, к сожалению, другие органы контролирующие, прокуратура, так не считают» (представитель подразделения ОМСУ, осуществляющего функции по градостроительному зонированию).

Молчание федерального регулятора по этому поводу может расцениваться правоприменителями как его согласие с позицией суда о соотношении ПЗЗ и генерального плана, несмотря на то что соответствующие нормы в ГрК РФ не изменялись.

198

«Даже решение судов на эту тему было, когда отказывали в силу того, что в генплане что-то не то сделано, и даже суд говорил о том, что ПЗЗ должны полностью соответствовать генплану» (представитель представительного ОМСУ).

Такое производное положение градостроительного зонирования сопровождается отсутствием полноценного профессионального дискурса о методологии проектирования и необходимой информации для осуществления муниципальных полномочий по подготовке проектов зонирования, их проверке. В фактическом дискурсе градостроительное зонирование воспринимается не как институт, а как инструмент, обеспечивающий приведение конкретных проектных решений на отдельных территориях в соответствие с положениями и идеологией генерального плана.

Этот подход находит подтверждение в результатах опроса респондентов: среди оснований для внесения изменений в ПЗЗ называются приведение документа в соответствие генеральному плану, изменение границ территориальных зон, размещение земельных участков в разных территориальных зонах, установление или изменение предельных параметров, изменение ВРИ, устранение несоответствий с ЗОУИТ, судебные акты и акты прокурорского надзора,

1 П. 57 Обзора судебной практики ВС РФ № 3 (2018), утвержденного Президиумом ВС РФ 14 ноября 2018 г.

а также необходимость размещения объектов капитального строительства различного значения. По сути, первые два и последнее основания выступают прокси-механизмом приведения ПЗЗ в соответствие генеральному плану. В данной ситуации и Росреестр, и ОМСУ оказываются заложниками административной нагрузки, вызванной идеологической ошибкой в соотношении генерального плана и ПЗЗ, что провоцирует массовый поток изменений в ПЗЗ.

Решая эту проблему, Росреестр фактически перестраивает систему регулирования через инструментальные требования, ориентированные на кадастровый учет. Взаимодействие между Росреестром и Минстроем России по зонированию формируется в логике принципало-агентской модели, где Минстрой России выступает в роли принципала, формально определяющего выработку и реализацию политики и направления регулирования зонирования, а Росреестр — в роли агента, ответственного за администрирование земельно-имущественных отношений и кадастровый учет.

«Росреестр, который вырабатывает политику с точки зрения гражданского оборота недвижимости <...> в отличие от других ФОИВ, стоит как орган, который не совсем и политику-то вырабатывает, а как орган контроля и регистрации: “Мы придумали классификатор и жестко стоим на том, чтобы при регистрации в ячейку попал земельный участок и дал соответствующий ВРИ”. Тут никакой политики и нет, по большому счету» (представитель ФОИВ).

199

Специальный закон¹ и ведомственные акты, включая классификатор ВРИ, держат в постоянном напряжении ОМСУ, требуя от них адаптации к задачам Росреестра. Перекос в «кадастровую» технологизацию зонирования отражается на структуре квалификаций служащих, и такой сдвиг подтверждается изменением структуры кадровых квалификаций. При остром кадровом запросе на градостроителей равный по объему спрос формируется на кадастровых инженерах для взаимодействия с территориальными органами Росреестра. В условиях ограниченности штатных структур ОМСУ и ОГВ субъектов РФ делается выбор в пользу кадастровых инженеров, что лишает их возможности формировать эффективный квалифицированный кадровый состав для решения градостроительных задач.

При этом, несмотря на декларируемую открытость пространственных данных, муниципалитеты не получают необходимой

¹ Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости» от 13.07.2015 № 218-ФЗ.

информации в нужных объемах и форматах. Это приводит к формированию сложной агентской структуры, в рамках которой зонирование оказывается под влиянием двух регуляторов с разными функциональными приоритетами. С одной стороны, Росреестр реализует кадастровые функции, которые напрямую влияют на содержание зонирования. С другой стороны, приоритеты зонирования и его правоприменение остаются недостаточно институционализированными в межведомственном дискурсе, что создает разрыв между регулированием учета сведений градостроительного зонирования в кадастре недвижимости и проектной логикой определения границ территориальных зон. В результате ОМСУ одновременно ожидают получить нормативно-методическую поддержку от Минстроя России и информационную от Росреестра. Это искажает принципало-агентские отношения, создавая ситуацию, в которой ОМСУ вынуждены адаптироваться к разным политикам регулирования, не всегда согласованным между собой.

Таким образом, с одной стороны, градостроительное зонирование утрачивает свою нормативную автономию, подчиняясь полностью генеральному плану, с другой — на фоне информационной асимметрии набирают силу технические способы решения проблем, где приоритет отдается формальной «чистоте» сведений реестра и сокращению административной нагрузки. Этот процесс логично перетекает в доминирующий нарратив о необходимости снижения административных барьеров.

200

Нарративы упрощения административных процедур и снижения административных барьеров

Официальный дискурс о градостроительном зонировании формируется через нарративы упрощения административных процедур и снижения административных барьеров. В случаях, когда можно обратиться к текстам пояснительных записок, допустимо выделить следующие выражения, соседствующие с понятием градостроительного зонирования либо тесно связанными с ним понятиями, например, ПЗЗ, территориальные зоны: «отмена избыточных процедур», «устранить препятствия», «снижение административных барьеров», «оптимизация государственного регулирования», «упрощенный порядок», «сокращение сроков и процедур», «оптимизировать процедуры», «инвестиционный климат», «улучшение предпринимательского климата», «единые требования».

Анализ пояснительных записок позволяет зафиксировать главную риторику, формируемую в лексике административной реформы, включающую сокращение сроков и процедур, снижение административных барьеров и другие аспекты упрощения право-

применительной практики. При этом отсутствует словесная формула, которая позволяла бы говорить о внимании к конкретным проблематикам правоприменения в градостроительном зонировании. Тем не менее внесение изменений в ПЗЗ связывают с представлениями об административных барьерах и законодательно закрепляют решение, направленное на «автоматическое» изменение градостроительного зонирования при изменении функциональных зон¹. Здесь градостроительное зонирование в контексте административной реформы скорее выступает инструментом снижения бюрократической нагрузки. При этом в вопросе освоения или преобразования территорий акцент смещается в сторону развития других инструментов — изъятий из общего регулирования градостроительным зонированием. Об этом свидетельствуют предлагаемые законопроекты и пояснительные записки к ним, которые демонстрируют концептуальное желание вовлечь в градостроительную деятельность, в том числе жилищное строительство, все больше «депрессивных» территорий.

Минстрой России активно продвигает КРТ как стратегический инструмент трансформации городских территорий, предоставляя правовую и информационную поддержку субъектам РФ и организуя образовательные и дискуссионные мероприятия, посвященные его преимуществам². В повестке практически всех крупных строительных и градостроительных форумов неизменно присутствует секция, посвященная КРТ, что свидетельствует о его институциональном продвижении в качестве флагманского механизма преобразования недвижимости и воздействия на изменение качества городской среды. Однако при этом отсутствует альтернативный нарратив, который бы предлагал развитие градостроительного зонирования на принципах устойчивого развития и предсказуемости строительных изменений.

Таким образом, акцент формального дискурса смещается на развитие других институтов, например КРТ, которые выводят значительные территории из-под действия ПЗЗ. В сочетании с риторикой о ПЗЗ как об административных барьерах это формирует установку на отказ совершенствовать регулирование застройки на основе градостроительного зонирования. В правоприменительной практике замещение открытого и продолжительного процесса на «гибкое» регулирование в результате либерализации законодательства не при-

1 Речь идет о введении в ГрК РФ единого документа территориального планирования и градостроительного зонирования.

2 См., например, <https://minstroyrf.gov.ru/trades/kompleksnoe-razvitiie-territoriy/5-normativnaya-baza/> (дата обращения: 26.02.2025)

вело к снижению количества изменений в ПЗЗ, что подтверждается статистическими данными.

Результаты опроса показывают, что инициативы по внесению изменений в ПЗЗ во всех группах городов исходят от широкого круга акторов: ОГВ субъектов РФ, ОМСУ, девелопмента, представителей общественности, владельцев индивидуального жилья. Таким образом, зонирование выступает прежде всего инструментом, который разные группы акторов используют для достижения собственных целей. Для ОГВ субъектов РФ и муниципалитетов зонирование становится инструментом размещения объектов капитального строительства, реализации национальных проектов и решения инфраструктурных задач. Для девелопмента зонирование выступает инструментом достижения своих экономических целей — получения более выгодных параметров застройки (увеличение этажности, плотности, изменение использования земельного участка и пр.), что повышает экономическую отдачу проектов.

Однако для муниципальных правоприменителей градостроительное зонирование имеет двойственную природу и свои особенности. С одной стороны, ОМСУ подчиняются ему, следуя устоявшимся нормам и процедурам, и в этом смысле зонирование выступает полноценным институтом, формирующим их профессиональные привычки, стандарты поведения и представления о «правильном» развитии территории. Рутинное следование процедурам — от подготовки изменений в ПЗЗ до опубликования результатов публичных слушаний — снижает риски оспаривания решений и воспринимается как безопасная административная практика. Это приводит к снижению уровня критического анализа запросов на изменение зонирования, так как правоприменители воспринимают свою роль как «автоматическое» выполнение предписаний. Цитата ниже подтверждает восприятие зонирования как процедуры, которую необходимо «обслуживать» вне зависимости от ее содержания.

«Вот эта первая цифра — то есть количество инициатив по корректировке град документации — гигантская. В общей логике того, чему учила нас классическая градостроительная наука, и того, к чему мы все стремимся — что генплан это такая вещь на 25 лет, но раз в 5 лет можно было бы зайти на корректировку. Но ничего подобного. Вот у меня в регионе, в агломерации, вот такие цифры реально, и это ад. Ад для нас, управленцев, то есть это большое количество сопровождающей работы» (представитель ОГВ субъекта РФ, в т.ч. осуществляющего функции по градостроительному зонированию).

Именно этот формальный подход объясняет многочисленные изменения в ПЗЗ, в том числе в пользу более высокой и плотной

застройки. Нормы, закрепляющие такие параметры как признаки экономического развития, формируют у правоприменителей устойчивые идеологические установки: «чем выше и плотнее застройка, тем лучше для города». Таким образом, зонирование влияет не только на процедуры, но и на ценностные ориентиры, направляя решения муниципалитетов в определенное русло¹.

С другой стороны, через применение специальных процедур (предоставления разрешений на УРВИ, отклонение от предельных параметров застройки) зонирование используется ОМСУ как инструмент. Анализ распределения публичных слушаний по видам документации (генеральный план, внесение изменений в него, ПЗЗ и внесение изменений в них, ДПТ, специальные разрешения) показывает устойчивую закономерность: в большинстве муниципалитетов наибольший удельный вес занимают слушания, связанные именно с градостроительным зонированием и специальными процедурами. Во всех типах муниципальных образований — от крупнейших городов до малых городов и сельских поселений — слушания по проектам ПЗЗ, внесению в них изменений, а также по вопросам предоставления разрешений на УРВИ и отклонения от предельных параметров формируют основной массив обсуждений. Для крупных и крупнейших городов характерна явная концентрация слушаний на специальных процедурах: разрешения на УРВИ и отклонения составляют значительную часть всех случаев рассмотрения. В средних и малых городах, а также в сельских поселениях пропорции несколько иные, однако тенденция сохраняется: вопросы, связанные с изменениями ПЗЗ и получением специальных разрешений, стабильно занимают первое место по популярности на всех слушаниях.

203

Специальные процедуры в руках ОМСУ превращаются в инструмент ситуационного регулирования — корректировки правового режима земельного участка без внесения изменений в ПЗЗ. Статистика разрешений на УРВИ за 2017–2022 годы показывает важную и мало проговариваемую тенденцию: использование специальных процедур радикально отличается от задуманного. В крупнейших и крупных городах значимая масса запросов концентрируется вокруг многоквартирной застройки (МКД). Вторая заметная категория — разрешения на индивидуальное жилищное строительство (ИЖС). Другие запрашиваемые ВРИ — общественное питание, религиозное использование, сервисы и подобное присутствуют в статисти-

1 В качестве подобного примера в территориальном планировании можно привести убеждение — чем шире дороги, тем выше пропускная способность, значит, нужно расширять дороги.

стике закономерно, они являются по своей природе конфликтными по отношению к соседним земельным участкам. Но доля МКД и ИЖС подтверждает, что именно жилищная застройка — как высотная, так и индивидуальная — стала главным полем применения специальных процедур с искаженной целью их применения. Муниципалитет может манипулировать ситуацией в принятии нужного решения — либо «блокировать» рассматриваемый проект на публичных слушаниях, либо, напротив, добиваться желаемых параметров застройки через те же публичные слушания. При этом такое поведение формирует высокие издержки на проведение процедур по выдаче разрешений на УРВИ. Только в 39 крупных и крупнейших городах России, от которых были получены данные о фактическом количестве выданных за 2017–2022 годы разрешений¹, их число составило почти 5200 актов. С учетом процедур по организации и проведению публичных слушаний этот объем превышает более 15 тысяч административных действий ОМСУ, при этом 2/3 от этого объема приходится на руководителей ОМСУ (принятие решений о проведении публичных слушаний, общественных обсуждений, издание решения о предоставлении или отказе такого разрешения).

204

Отношения между Минстроем России и ОМСУ, а также между Минстроем России и Росреестром демонстрируют классическое проявление принципало-агентской проблемы. Минстрой России как принципал из-за информационной асимметрии по отношению к ОМСУ (агентам) не может оценить ни масштабы применения специальных процедур на уровне муниципалитетов, ни фактическое применение Классификатора ВРИ, администрируемого Росреестром. Это создает второй уровень агентской проблемы — когда Росреестр, обладая полномочиями по утверждению Классификатора ВРИ, действует как агент по отношению к Минстрою России, который отвечает за цели градостроительного зонирования.

В рамках фактического дискурса эффектом либерализации законодательства выступает значимый объем изъятий, который формируется не только в результате масштабного использования специальных процедур (УРВИ и отклонение от предельных параметров), но и КРТ². Вместе с этим применение изъятий из общих

1 Данные собраны авторами статьи в рамках ТЗ-258 «Состояние и направления совершенствования правового регулирования общественных отношений в сфере градостроительной деятельности в российских городах», выполненного в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2022 году.

2 Число решений о КРТ жилой застройки, нежилой застройки, о комплексном развитии незастроенных территорий, принятых на муниципальном уровне (227 решений о КРТ, или 88% от общего количества проанализиро-

правил несет большие риски неопределенности будущих публичных обязательств.

В этой логике нарративы упрощения и снижения административных барьеров формируют практику, в которой зонирование используется прежде всего как инструмент достижения собственных целей акторов: в одних случаях — через изменение целей применения УРВИ, в других — через технологизацию зонирования, а в третьих — через возможность капитализировать девелоперские проекты благодаря рутинизации процедур внесения изменений в ПЗЗ.

Централизация полномочий субъекта РФ в градостроительной сфере

В официальном дискурсе централизация, подразумевающая в том числе концентрацию полномочий на уровне субъекта РФ, позиционируется как необходимый и обоснованный шаг для повышения эффективности управления территориальным развитием. Централизация рассматривается как способ сосредоточения финансовых, кадровых и управленческих ресурсов на уровне субъекта РФ, что позволяет увеличить темпы и масштаб реализации национальных проектов, в том числе за счет обеспечения согласованности градостроительных решений на всех уровнях управления, оптимизации процессов планирования и реализации спланированных мероприятий. Предполагается, что служащие ОГВ субъектов РФ обладают соответствующей компетенцией в вопросах планирования и реализации сложных инфраструктурных проектов субъекта РФ, выходящих за границы одного муниципалитета. Одновременно нарратив строится вокруг необходимости обеспечения единообразия в подходах к формированию условий для эффективной реализации проектов, мероприятий национального проекта, что предполагает выработку унифицированных правил, процедур проектирования и требований к разработчикам¹.

205

ванных решений о КРТ), значительно превышает число соответствующих решений, принятых на региональном уровне (31 решение о КРТ, или 12% от общего количества проанализированных решений о КРТ). См. Результаты мониторинга практик регулирования и реализации проектов комплексного развития территорий жилой застройки в субъектах Российской Федерации в 2021–2024 гг. Фонд «Институт экономики города». https://www.urbanomics.ru/sites/default/files/monitoring_krt_zhiloi_zastroiki_2024.pdf (дата обращения: 24.02.2025)

- 1 Например, Классификатор ВРИ, НИР «Формирование алгоритма и методологии разработки объемно-пространственных регламентов территорий

Таким образом, в условиях отсутствия критериев перераспределения муниципальных полномочий эффективность приобретает нормативное значение, выступая оправданием или тем самым критерием для концентрации муниципальных полномочий на региональном уровне. В риторике, сопровождающей перераспределение полномочий, субъектам РФ приписывается позитивный образ — уровня власти, обладающего необходимыми ресурсами и компетенциями. Этому противопоставляется образ ОМСУ как агентов с ограниченными ресурсами, которые не могут справиться с градостроительными задачами, где требуются особые подходы, знания в планировании и регулировании застройки.

Сейчас в более чем 40 субъектах РФ перераспределены муниципальные полномочия в области градостроительной деятельности; из них полномочия по утверждению ПЗЗ переданы на региональный уровень в 23 субъектах, а предоставление разрешений на УРВИ и отклонение от предельных параметров — в 17. При этом полномочия по проведению публичных слушаний не перераспределились и везде остались на уровне ОМСУ. Избирательный характер перераспределения автоматически создает разрыв между полномочиями, которые эффективно работают только на одном уровне власти. Передача субъектам РФ полномочий по утверждению ПЗЗ отражает прежде всего стремление к управленческому контролю, а не повышению эффективности осуществления муниципальных полномочий по регулированию застройки. Закрепление этой функции за исполнительной, а не законодательной ветвью власти региона объясняется упрощением администрирования изменений в зонирование.

В результате для ОГВ субъектов РФ градостроительное зонирование становится инструментом контроля и администрирования смежных процессов (соответствие его функциональному зонированию, обеспечение отсутствия препятствий для размещения объектов регионального и федерального значения), а не полноценным институтом регулирования. При этом, оставляя публичные слушания на местном уровне, относя их к рутинным, но вместе

206

поселений и городских округов» (короткая ссылка <https://clck.ru/3Gqgr> дата обращения: 27.02.2025), Методические рекомендации по комплексному развитию территорий жилой застройки (<https://minstroyrf.gov.ru/trades/kompleksnoe-razvitiie-territoriy/4-metodicheskie-rekomendatsii-po-realizatsii-proektov-kompleksnogo-razvitiya-territoriy/> дата обращения: 27.02.2025), в рамках поручения Президента РФ Пр-2217, п. 1.4 по разработке единых требований к структуре и содержанию мастер-планов развития городов и квалификационных требований к их разработчикам как квинтэссенции проявления официального дискурса.

с этим ресурсно затратным полномочиям, регионы оказываются в положении информационной зависимости от ОМСУ. Эта информационная асимметрия усиливается из-за многочисленных изъятий (КРТ) и отклонений от общего правила в рамках индивидуальных решений, что приводит к эффекту неосведомленности о состоянии регулирования застройки.

Снова возникает и принципало-агентская проблема: ОМСУ, обладая большим фактическим доступом к информации и практическим опытом применения ПЗЗ, действуют как агенты, решения которых регион не может объективно оценить. Отсутствие мониторинга правоприменения и нормоконтроля в сфере регулирования землепользования и застройки со стороны ОГВ препятствует институциональному обучению: ОГВ субъектов РФ остаются в позиции информационной и экспертной зависимости (от действий агентов-ОМСУ).

Сопоставление данных по квалификационному составу подразделений, занимающихся градостроительным зонированием, показывает, что организационные структуры органов государственной власти субъектов РФ практически не отличаются от структур профильных подразделений муниципалитетов, прежде всего — крупных и крупнейших городов. Во всех анализируемых группах территорий — от ОГВ субъектов РФ до малых городов и сельских поселений — доминируют специалисты со следующими квалификациями: градостроители, архитекторы, кадастровые инженеры, землеустроители, юристы, а также в меньшей степени представлены экономисты и инженеры строительного профиля. Распределение этих профессий по уровням власти не демонстрирует значимых преимуществ региональных органов власти, которыми объясняется перераспределение полномочий по градостроительному зонированию. На практике они сталкиваются с теми же кадровыми ограничениями, что и муниципалитеты: дефицитом специалистов — градостроителей, недостаточным числом служащих с междисциплинарной подготовкой. Обладание ОГВ субъектов РФ информацией, информационными системами, более тесными отношениями с Росреестром не дают вклада в эффективное осуществление полномочий по зонированию, не компенсируют и не замещают проблемы, авторизированные процессом перераспределения муниципальных полномочий.

207

«Накопив некоторый проектный и управленческий капитал, связанный с зонированием, были перераспределены полномочия, и на сегодня непонятна эта история абсолютно. Когда мне приходилось выступать, и я нашего губернатора на это ориентировала и говорила: «(имя и отчество губернатора), не надо нашу модель транслировать и навязывать. Давайте будем

в риторике, что у нас так, но это не значит, что все так смогут, потому что есть города действительно с сильнейшим органом управления этими процессами <...> и мертвая областная архитектура» (представитель ОГВ субъекта РФ, осуществляющего в т. ч. функции по градостроительному зонированию).

Таким образом, нарратив о повышении эффективности ОГВ субъектов РФ в сфере регулирования землепользования и застройки за счет перераспределения муниципальных полномочий не находит подтверждения на практике и, более того, скорей говорит об обратном — потенциальном снижении уровня эффективности осуществления полномочий в этой сфере. Концентрация муниципальных полномочий, а следовательно, и ресурсов, на региональном уровне ограничивает ОМСУ в возможности влиять на политики землепользования и участие местных сообществ в принятии градостроительных решений, что подрывает публичность и гласность зонирования.

Заключение

208

Проведенный анализ формального и фактического дискурсов о градостроительном зонировании в рамках неоинституционального подхода проявил ряд ключевых проблем и тенденций.

Во-первых, градостроительное зонирование в его текущем виде не обладает полноценной институциональной субъектностью, что выражается в отсутствии нормативной автономности, независимого механизма регулирования и признания его роли в официальном дискурсе.

Во-вторых, разрыв между формальным дискурсом и реальным правоприменением свидетельствует о наличии институционального кризиса градостроительного зонирования, выражаемого в разрыве между его нормативным предназначением для регулирования застройки и правоприменительной практикой.

В-третьих, вопреки декларируемой оптимизации регулирования фактическое регулирование становится менее прозрачным и более непредсказуемым, менее устойчивым и более уязвимым, и зависимым от ситуативных решений и давления отдельных акторов.

Кроме того, анализ выявил следующие структурные проблемы.

Официальный дискурс маскирует институциональный кризис, создавая иллюзию управляемости и стабильности регулирования землепользования и застройки. Роль ФОИВ в трансформации субъектности зонирования прежде всего проявляется в искажениях принципало-агентских отношений — как между федеральными регуляторами (Минэкономразвития России, Минстрой России, Рос-

реестр), так и между этими же регуляторами и ОМСУ. Идеологический вакуум, возникший из-за отсутствия единых методических основ для градостроительного зонирования, восполняется практикой отдельных ФОИВ: каждый действует в соответствии с теми задачами, которые стоят в конкретный момент времени перед ним согласно его компетенции. В результате Минэкономразвития России действует в логике территориального планирования, Росреестр — в рамках кадастрового учета, Минстрой России — в логике выбора инструментов для реализации целей и показателей национальных проектов. Муниципалитеты в градостроительном зонировании оказываются в агентской зависимости одновременно от всех регуляторов, не имея возможности осуществлять собственную политику регулирования землепользования и застройки.

Односторонняя, многоканальная (от трех регуляторов) коммуникация сверху вниз не только не позволяет ОМСУ сформулировать проблему в градостроительном зонировании, но и делает невозможным определение адресата обращения с этой проблемой. Отсутствие адекватной обратной связи также ограничивает возможности регуляторов увидеть и оценить последствия межведомственной рассогласованности в градостроительном зонировании. С одной стороны, отсутствие каналов институциональной коммуникации между уровнями власти не позволяет ФОИВ оценивать реальное правоприменение в целом, а ОМСУ получать методическое обеспечение. С другой — отсутствие методического контроля и нормоконтроля позволяет органам, осуществляющим муниципальные полномочия в области градостроительной деятельности, изменять цели и назначение используемых правовых средств градостроительного зонирования.

Таким образом, выявленные структурные противоречия указывают на необходимость реформирования системы градостроительного зонирования, направленного на реконструкцию его нормативной автономности, выстраивания эффективных механизмов межведомственного взаимодействия федеральных регуляторов и обеспечения муниципалитетов организационно-правовыми механизмами, гарантирующими возможность осуществления полномочий по градостроительному зонированию на должном уровне, а также восстановления роли ОМСУ в управлении землепользованием и регулировании застройки.

Финансирование / Funding

В данной статье использованы результаты проектов ТЗ-258 «Состояние и направления совершенствования правового регулирования общественных отношений в сфере градостроительной деятель-

ности в российских городах» и ТЗ-155 «Методология мониторинга нормотворческой и правоприменительной практики в сфере градостроительной деятельности», выполненных в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2022 и 2023 годах.

This article draws on the results of research projects TZ-258 “State and Directions for Improving the Legal Regulation of Public Relations in the Field of Urban Planning in Russian Cities” and TZ-155 “Methodology for Monitoring Rule-Making and Law Enforcement Practices in the Field of Urban Planning.” Both projects were carried out within the Basic Research Program of the National Research University Higher School of Economics in 2022 and 2023.

Благодарности / Acknowledgments

Авторы благодарят Минстрой России за содействие в организации сбора информации, органы местного самоуправления и органы государственной власти субъектов РФ — за участие в опросах, экспертов — за готовность открыто поделиться своими взглядами, а коллег факультета городского и регионального развития НИУ ВШЭ — за методическую поддержку и проведение интервью.

210

The authors thank the Ministry of Construction of Russia for facilitating data collection, local self-government bodies and regional public authorities of the Russian Federation for participating in the survey, the experts for their willingness to openly share their views, and colleagues from the Faculty of Urban and Regional Development at HSE University for methodological support and conducting the interviews.

Список источников / References

Бабейкин Р. В. (2024) Оценка эффективности региональных практик централизации управления в сфере градостроительной деятельности в России. *Государственное управление. Электронный вестник*, 106, с. 183–199. <https://doi.org/10.24412/4xd54757>

— Babeykin R. V. (2024) Evaluation of the effectiveness of regional practices of centralization of management in the sphere of urban development in Russia. *Public administration. Electronic Bulletin*, 106, pp. 183–199. <https://doi.org/10.24412/4xd54757> (in Russ.)

Бандорин Л. Е. (2011) Разрешенное использование земельных участков. Дисс. ... канд. юр. наук: 12.00.06. М., 2011. — 227 с.

— Bandorin L. E. (2011) Permitted use of land plots. PhD dissertation in Law (specialization 12.00.06 — Land law). Moscow, 2011. 227 p. (in Russ.)

Бандорин Л. Е. (2016) О перераспределении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области земельных отношений. *Экологическое право*, 6, с. 8–14. EDN: XIQHNR

— Bandorin L. E. (2016) On the redistribution of powers of state authorities of the constituent entities of the Russian Federation and local governments in the field of land relations. *Environmental law*, 6, pp. 8–14. (in Russ.)

Бедерсон В., Минаева Э. (2024) Свои люди — сочтемся: условия централизации муниципальных полномочий в градостроительной сфере. *Социологическое обозрение*, 2 (23), с. 67–89. <https://doi.org/10.17323/1728-192x-2024-2-67-89> EDN: AETTRI

— Bederson V., Minaeva E. (2024) Our people — let's settle accounts: conditions for the centralization of municipal powers in the urban development sphere. *Russian Sociological Review*, 2 (23), pp. 67–89. <https://doi.org/10.17323/1728-192x-2024-2-67-89> (in Russ.)

Волкова Н. (2024) Градостроительная реформа: (не)правовое регулирование в российских городах. *Социологическое обозрение*, 2 (23), с. 11–38. <https://doi.org/10.17323/1728-192x-2024-2-11-38> EDN: PXSYYJ

— Volkova N. (2024) Urban development reform: (non)legal regulation in Russian cities. *Russian Sociological Review*, 2 (23), pp. 11–38. <https://doi.org/10.17323/1728-192x-2024-2-11-38> (in Russ.)

Высоковский А. А. (2015) *Александр Высоковский. Том 1. THEORY*. Grey Matter.

— Vysokovsky A. A. (2015) *Alexander Vysokovsky. Volume 1. THEORY*. Gray Matter. (in Russ.)

Планирование разрастания. Пространственная политика городов России (Текст): анализ. докл. / А. В. Головин, Т. В. Гудзь, Г. В. Витков, И. В. Карасельникова, Н. А. Косолапов; при участии Р. В. Гончарова, Е. А. Котова, В. А. Молодцовой, Ю. В. Кульчицкого, Р. В. Бабейкина, Д. Д. Дужик, Д. В. Парфеновой; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2021. — 248 с. EDN: XNXTZF

— *Planning for sprawl. Spatial policy of Russian cities* (Text): research paper / A. V. Golovin, T. V. Gud'z', G. V. Vitkov, I. V. Karasel'nikova, N. A. Kosolapov; R. V. Goncharov, E. A. Kotov, V. A. Molodcova, Yu. V. Kul'chickiy, R. V. Babeykin, D. D. Duzhik, D. V. Parfyonova; Higher School of Economics (HSE). М.: Izd. dom Vyshej shkoly ekonomiki (Editorial House of the Higher School of Economics), 2021. 248 p. (in Russ.)

Громова Д. В. (2015) Перераспределение полномочий в области градостроительной деятельности. *Современные тенденции в экономике и управлении: новый взгляд*, 33, с. 1–8. EDN: TWLJNP

— Gromova D. V. (2015) Redistribution of powers in the field of urban development. *Modern Trends in Economics and Management: A New Look*, 33, pp. 1–8. (in Russ.)

Гудзь Т. В., Бабейкин Р. В., Самоловских Н. В. (2024) Тенденции в перераспределении муниципальных полномочий в области градостроительной деятельности. *Закон*, 2, с. 184–195. EDN: ZONWND. <https://doi.org/10.37239/0869-4400-2024-21-2-184-195>

Gud'z' T. V., Babeikin R. V., Samolovskikh N. V. (2024) Trends in the redistribution

of municipal powers in the field of urban planning. *Law*, 2, pp. 184–195. <https://doi.org/10.37239/0869-4400-2024-21-2-184-195> (in Russ.)

Гудзь Т. В., Солдатова Л. В., Самоловских Н. В. (2023) Принципы градостроительного зонирования в судебной практике. *Правоприменение*, 3, с. 105–115. EDN: JAW-MYK. [https://doi.org/10.52468/2542-1514.2023.7\(3\).105-115](https://doi.org/10.52468/2542-1514.2023.7(3).105-115)

— Gudz' T. V., Soldatova L. V., Samolovskikh N. V. (2023) Principles of urban zoning in judicial practice. *Law enforcement*, 3, pp. 105–115. [https://doi.org/10.52468/2542-1514.2023.7\(3\).105-115](https://doi.org/10.52468/2542-1514.2023.7(3).105-115) (in Russ.)

Нанба С. Б. (2016) Перераспределение полномочий: соотношение федерального и регионального регулирования. *Журнал российского права*, 6, с. 32–40. EDN: WD-CPVB

— Nanba S. B. (2016) Redistribution of powers: the relationship between federal and regional regulation. *Journal of Russian Law*, 6, pp. 32–40. (in Russ.)

Трутнев Э. К. (2019) Градорегулирование: Правовое обеспечение градостроительной деятельности: альтернативные модели законодательства и программа исправления его ошибок. Фонд «Институт экономики города».

— Trutnev E. K. (2019) *Urban planning: Legal support for urban planning: alternative models of legislation and a program to correct its errors*. Institute of Urban Economics Foundation. (in Russ.)

212

Трутнев Э. К., Бандорин Л. Е. (2010) Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации. Ответы на проблемные вопросы градостроительной деятельности. Проспект. EDN: QSMNGJ

— Trutnev E. K., Bandorin L. E. (2010) *Commentary on the Urban Planning Code of the Russian Federation. Answers to problematic issues of urban planning*. Prospect. (in Russ.)

Уваров А. А. (2022) О принципах мониторинга правоприменения. *Мониторинг правоприменения*, 1 (42), с. 56–60. EDN: PHGLYX

— Uvarov A. A. (2022) On the principles of monitoring law enforcement. *Monitoring of Law Enforcement*, 1 (42), pp. 56–60. (in Russ.)

Chavance B. (2008) Formal and Informal Institutional Change: the Experience of Postsocialist Transformation. *The European Journal of Comparative Economics*, 5 (1), pp. 57–71.

Cima O., Sovova L. (2022) The End of Postsocialism (as We Knew It): Diverse Economies and the East. *Progress in Human Geography*, 46 (6), pp. 1369–1390. <https://doi.org/10.1177/03091325221127295>

Ferris J. M., Tang S.-Y. (1993) The New Institutionalism and Public Administration: An Overview. *Journal of Public Administration Research and Theory*, J-PART, pp. 4–10.

Fürstenberg K. (2016) Evolutionary Institutionalism. *Politics and the Life Sciences*, 35 (1), pp. 48–60. <https://doi.org/10.1017/pls.2016.8>

Hadler M. (2015) Institutionalism and Neo-institutionalism: History of the Concepts. *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences (2nd edition)*, 12, pp. 186–189.

Jenson J., Merand F. (2010) Sociology, Institutionalism and the European Union.

- Comparative European Politics*, 8 (1), pp. 74–92. <https://doi.org/10.1057/cep.2010.5>
- Koning E. A. (2016) The Three Institutionalisms and Institutional Dynamics: Understanding Endogenous and Exogenous Change. *Journal of Public Policy*, 36 (4), pp. 639–664. <https://doi.org/10.1017/S0143814X15000240>
- Lægreid P. (2020) Public Administration Research in Norway: An Organisational and Institutional Approach to Political Organisations (pp. 421–438). In: Bouckaert G., Werner J. (eds.). *European Perspectives for Public Administration*, Leuven University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctvv417th.26>
- Müller M. (2019) Goodbye, Postsocialism! *Europe-Asia Studies*, 71 (4), 533–550. <https://doi.org/10.1080/09668136.2019.1578337>
- Niskanen W. A. (1968) The Peculiar Economics of Bureaucracy. *The American Economic Review*, 58 (2), Papers and Proceedings of the Eightieth Annual Meeting of the American Economic Association, pp. 293–305.
- Ostrom E. (1986) An Agenda for the Study of Institutions. *Public Choice*, 48, pp. 3–25.
- Ostrom E. (2004) The Quest for Meaning in Public Choice. *American Journal of Economics and Sociology*, 63 (1), pp. 105–147. <https://doi.org/10.1111/j.1536-7150.2004.00277.x>
- Peters B. G., Pierre J., King D. S. (2005) The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism. *The Journal of Politics*, 67 (4), pp. 1275–1300. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2005.00360.x>
- Rogenhofer J. M. (2024) A Pluralistic Conception of Laws as Social Institutions. In: Jackson, P. T. (ed.). *Decisiveness and Fear of Disorder. Political Decision-Making in Times of Crisis*. University of Michigan Press.
- Shad W. (2015) *Defining Institutions: Exploring institutional change. The Contribution of Co-production to Shaping Institutions*. International Institute for Environment and Development.
- Thoenig J.-C. (2003) Institutional Theories and Public Institutions: Traditions and Appropriateness (pp. 127–148). In: Peters G., Pierre J. (eds). *Handbook of Public Administration*. Sage. <https://doi.org/10.4135/9780857020970.n8>
- von Billerbeck S. (2020) Sociological Institutionalism (pp. 91–110). In: Oksamytna K., Karlsrud J. (eds). *United Nations Peace Operations and International Relations Theory*. Manchester Hive.
- Williamson O. E. (1998) *The Economic Institutions of Capitalism*. Free Press.

Об авторax / About the authors

Гудзь Татьяна Васильевна — кандидат экономических наук, приглашенный преподаватель, Высшая школа урбанистики им. Высоковского факультета городского и регионального развития НИУ ВШЭ. Научные интересы: публичная политика городского развития, регулирование землепользования и застройки, адаптация и переосмысление культурного наследия в городе.

<https://orcid.org/0000-0001-8855-4136>. E-mail: gudz.tv@hotmail.com

Tatiana V. Gudz — Cand. Sci. (Economics), Visiting Lecturer, Vysokovsky Graduate

School of Urbanism, Faculty of Urban and Regional Development, HSE University. Research interests: urban development policy, land-use regulation, adaptive reuse and reinvention heritage in urban contexts.

<https://orcid.org/0000-0001-8855-4136>. E-mail: gudz.tv@hotmail.com

Бабейкин Роман Валерьевич — эксперт, Высшая школа урбанистики им. Высоковского факультета городского и регионального развития НИУ ВШЭ. Научные интересы: государственное и муниципальное управление, разграничение и перераспределение полномочий, регулирование землепользования и застройки, городское планирование.

<https://orcid.org/0000-0002-5999-376X>. E-mail: rbabeikin@hse.ru

Roman V. Babeikin — expert, Vysokovsky Graduate School of Urbanism, Faculty of Urban and Regional Development, HSE University. Research interests: public administration, delineation and redistribution of powers, land use regulation, urban planning.

<https://orcid.org/0000-0002-5999-376X>. E-mail: rbabeikin@hse.ru

214

Самоловских Наталья Владимировна — соискатель ученой степени кандидата юридических наук, Уральский государственный юридический университет имени В. Ф. Яковлева. Научные интересы: нормотворчество, регулирование землепользования и застройки, городские конфликты.

<https://orcid.org/0000-0002-7326-7780>. E-mail: nvsamolovskikh@gmail.com

Natalia V. Samolovskikh — PhD candidate, Ural State Law University named after V. F. Yakovlev. Research interests: law-making, land use regulation, urban conflicts.

<https://orcid.org/0000-0002-7326-7780>. E-mail: nvsamolovskikh@gmail.com