

РАСШИРЕНИЕ ГРАНИЦ

Н. А. Волкова

Правила городского зонирования: правовая изменчивая техника¹



ВОЛКОВА Наталия Алексеевна — аспирант Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), преподаватель Московской архитектурной школы (МАРШ). Адрес: 105120, Россия, г. Москва, Нижняя Сыромятническая ул., д. 10, стр. 2, этаж 5.

Email: chestrek@gmail.com

Городское право изменчиво. Изменения материальной среды города и правовых инструментов регулирования делают городское право неустойчивым. Два типа изменений вызваны двумя типами конфликтов, которые городское право технически координирует: конфликтами норм и конфликтами прав собственности. Сложившееся различие формальных и неформальных отношений не объясняет способ действия городского права. Согласно гипотезе исследования, городское право работает не как нормативный или политический инструмент, а как «неустойчивая техника» (термин М. де Лаэт и А. Мол), которая объединяет пучок нормативных стилей или методов регулирования городских изменений. В качестве примера неустойчивой техники права в статье рассмотрен локальный документ российского городского регулирования — Правила землепользования и застройки (ПЗЗ). Материал исследования был собран весной 2021 г. в двух российских региональных городах, названных в тексте «город-фронт» и «город-завод». В эмпирической части проанализированы два кейса. Изменения ПЗЗ, влияющие на материальную форму города, описаны как подвижные объекты, которые проходят через серию переговоров и согласований. Для правовых изменений ПЗЗ, влияющих на структуру документа и его нормативные стили, показано, как такие изменения могут встраиваться в существующую структуру ПЗЗ. В результате на примере двух городов показано, как в них по-разному работают материальные и правовые изменения. Два типа изменений несводимы друг к другу: преобразование одного в другое приведёт к разрушению сложившегося социального порядка. Такой тип преобразования (его Д. Ло называет негомееморфным) задаёт структуру изменчивости ПЗЗ и городского права, создаёт переключения между нормативными стилями и определяет их топологическую природу.

Ключевые слова: блага; социальная топология; Правила землепользования и застройки; городское право; неустойчивая техника; нормативные стили.

¹ Эта статья была бы невозможна без консультаций, советов и поддержки Виктора Вахштайна, Эллы Панеях, Алексея Титкова, Ольги Зевелевой и точных комментариев трёх анонимных рецензентов, которые позволили переработать первую версию статьи. Также благодарю всех респондентов, с которыми беседовала о городском развитии в течение 2021 г., и коллег-градостроителей, чья критичность по отношению к городскому праву позволила сформулировать изначальные вопросы для описания этого сложного поля.

Стабильность и изменчивость городского права²

Изменчивость городского права появляется не только из-за недостаточности его нормативной силы³, но и из-за его промежуточного положения среди других отраслей права. Городское право регулирует городское пространство, где происходят столкновения различных норм и акторов [Высоковский, Валетта 1999, Fischer, Stahl, Baird-Zars 2018]. Изменения городского права могут быть двух видов. В одних случаях они касаются материальных объектов и территорий и ставят под вопрос действие существующих норм и прав. Так, например, коллега-архитектор, которая работала в проектно-институте в 1990-е гг., описывала способы взаимодействия службы главного инженера с собственниками инженерных сетей. При реконструкции старой территории крупного аэропорта службе главного инженера необходимо было перекладывать сети, документов на которые не было, и никто не мог указать их владельцев. Сотрудники аэропорта не знали, с кем договариваться о проведении работ. Решение проблемы было радикальным: сети временно перекрывали, после чего пользователи приходили в службу главного инженера с жалобами на нарушение доступа к ресурсам. Определив, таким образом, пользователя сетей, служба главного инженера начинала с ним переговоры о планах изменений.

Изменения также могут быть связаны не только с материальным объектом, но и с его правовым статусом. Например, несколько лет назад городская администрация одного регионального центра и инвестор запланировали в Генеральном плане и в Правилах землепользования и застройки города перевод территории бывшего аэропорта в зону торговли, снос старого аэровокзала и строительство на его территории торгового центра с парковкой. Группа горожан, не согласных с этими планами, обратилась к федеральному собственнику земли, и он отменил решение о сносе. Здание аэровокзала было сохранено. Однако, перестав соответствовать своей изначальной функции и не обретя новой, территория и здание превратились в неэффективную и неустойчивую собственность, которая не работает и не приносит доход. В результате здание аэровокзала снова оказалось под угрозой сноса, поскольку по документам оно осталось в функциональной зоне торговли. Чтобы избежать сноса, горожане не только говорят о том, как здание может эффективно работать, и о его возможных функциях, но также отстаивают его историческую и культурную ценность, требуют присвоения ему статуса памятника архитектуры.

Оба кейса описывают ситуации изменений в городском пространстве, когда действие норм и прав приостанавливается либо физически, как в первой ситуации, либо на уровне планов, как во второй. При этом нормы городского права оказываются частью системы сложных и взаимосвязанных отношений: прав собственников территории или объектов, интересов бизнес-структур и компаний, управляющих отдельными объектами, полномочий различных уровней и ветвей власти, прав на пользование территорией горожан и жителей. Будучи вплетёнными в сеть отношений, нормы и изменения городского права, а также их легитимность зависят от прав и интересов различных участников городских процессов и одновременно стабилизируют их права и интересы. Чтобы прояснить, как работает или не работает городское право, необходимо ответить на следующие вопросы: Каким образом изменчивость городского права способствует стабилизации отношений прав и интересов городских акторов? Изменения городского права зависят от системы правового регулирования городского развития или определяются локальными особенностями городских отношений и городской структуры?

Далее внимание фокусируется на изменениях одного документа городского права — Правил землепользования и застройки (ПЗЗ). Как элемент городского права, с одной стороны, ПЗЗ в наиболее полном виде отражает суть модели, которая была введена в середине 2000-х гг. Градостроительным кодексом 2004 г. (ГрК) [Российская Федерация 2005]. С другой стороны, ПЗЗ являются промежуточным

² В данной статье под «городским правом» понимается не только градостроительное законодательство, но и нормы из смежных отраслей права, которые регулируют вопросы развития города.

³ Об изменчивости как о признаке слабого законодательства см.: [Примаков, Дмитриева 2011].

звеном в переходе города от существующего положения, которое отражается в кадастре недвижимости, к перспективному, заложенному в Генеральном плане города и федеральных национальных проектах по развитию жилья и инфраструктуры.

В следующем разделе будут описаны основные контексты рассмотрения ПЗЗ и их изменений — исторический, правовой и теоретический. Анализ исторического контекста позволит понять, как должны были работать ПЗЗ с точки зрения авторов реформы градостроительного законодательства начала 2000-х гг. Рассмотрение правового контекста покажет, какие противоречия есть в существующих способах трактовки ПЗЗ. Описание теоретического контекста выявляет пробелы в существующих способах объяснения работы ПЗЗ и их изменений. В последующих разделах предложена концептуальная и методическая структура анализа действия ПЗЗ, а также описан принцип сбора материалов исследования. Эмпирическая часть включает анализ, основанный на полевой работе в двух региональных городах, которые, в целях анонимности, названы «город-фронт» и «город-завод». В результате описано действие двух типов изменений ПЗЗ, связанных с материальными объектами и правовыми объектами-нормами, и их роль в городском управлении. При обсуждении результатов показано, что изменения ПЗЗ не только поддерживают существующую структуру взаимодействий и сеть городских акторов, но также масштабируют их, чтобы сохранить неустойчивый городской социальный порядок.

Двойной контроль: нормы ПЗЗ и права собственников

Исторический контекст

Изменения в управлении городским и градостроительным развитием, произошедшие в российском законодательстве после 1991 г., можно описать как возвращение от социалистического градостроительства к логике городского регулирования, которое существовало в России до революции 1917 г. [Вайтенс, Косенкова 2006; Трутнев 2007; Вайтенс 2009]. Возврат происходит, в том числе, за счёт переноса инструментов (*policy mobility*) из европейской и американской рыночных моделей городского регулирования, не прерывавших, в отличие от России, своё развитие в течение XX века. В Градостроительном кодексе 2004 г. Генеральный план (ГП), существовавший в советском градостроительстве и плановой экономике, был дополнен новым инструментом — Правилами землепользования и застройки (ПЗЗ).

Авторы российской реформы городского планирования связывали необходимость изменения системы градостроительного законодательства с возникновением права частной собственности на землю, приватизацией и формированием рыночных отношений, в том числе — рынка недвижимости. Суть введения городского планирования состоит в переходе от градостроительного проектирования отдельных городских ансамблей и пространств к единому нормативному регулированию развития городской недвижимости, территорий и объектов [Высоковский 2011]. ПЗЗ даёт возможность жёстко разграничить в городском пространстве права собственности, отделяя частные от публичных, к которым относится собственность органов федеральной, региональной и муниципальной власти. В свою очередь, ПЗЗ регулирует только отношения между собственниками недвижимости и её использование.

Принципиальным условием для создания рынка недвижимости стал *публичный* характер норм ПЗЗ, который должен был предоставить инвесторам, собственникам и жителям ясные и прозрачные правила взаимодействия и обозначить перспективы развития отдельных территорий. Чтобы сохранить публичный и максимально полный характер норм, ПЗЗ стали пространством для отображения установленных другими юридическими документами ограничений санитарно-защитных зон, зон охраны культурного наследия, зон, связанных с охраной природных объектов. При этом ПЗЗ вошли в состав документов местного уровня, которые подчиняются федеральному и региональному законодательству. Однако в рамках перераспределения градостроительных полномочий в ряде районов отдельные вопросы или

полностью работа с ГП и ПЗЗ перешли на региональный уровень [Российская Федерация 2014]. На местном уровне, как правило, сохраняется ключевая, по мысли авторов градостроительной реформы, процедура — публичное согласование с жителями норм ПЗЗ или их изменений.

Публичная процедура согласования норм ПЗЗ, которая включает публичные слушания с жителями [Литвак 2002]⁴, описана в федеральном законодательстве и в документах ПЗЗ в разделе «Порядок применения и внесения изменений» (см.: ГрК: ст. 30.2, п. 1). В результате вместо множества согласований для получения разрешения на строительство и начала подготовки проектной документации, по мысли инициаторов реформы городского планирования, инвестор может запросить у муниципалитета *градостроительный план земельного участка* (ГПЗУ), который формируется на основе ограничений, установленных в ПЗЗ [Косарева, Трутнев 2003; Трутнев 2019]⁵. Чтобы упорядочить права частной собственности на недвижимость, ПЗЗ должны создать прозрачные регламенты для привлечения инвестиций в строительство жилья и развития системы ипотечных кредитов [Лимонов 2004] и стать публичным *экономическим инструментом*, регулирующим в городской экономике переход от нерыночных социалистических отношений к рыночным.

Правовой контекст

В системе градостроительных документов ПЗЗ занимают промежуточное положение, а их изменения играют роль переходного звена между нормами разного уровня. ПЗЗ основываются на существующем положении городской территории, то есть на текущих параметрах застройки, благоустройства и инженерного обеспечения, отражённых в кадастре недвижимости. При этом ПЗЗ связаны с двумя горизонтами планирования — со стратегическим планированием ГП (на 20 лет), в котором развитие территорий описывается на основе укрупнённых параметров и зон, и детализацией планов в проектах планировки отдельных территорий [Трутнев 2019]. В случае проектов планировки зоны ПЗЗ детализируются за счёт уточнения функций и ограничений земельных участков и собственности на них. Жёсткость связи между ГП и ПЗЗ остаётся спорной. Согласно идее авторов ГрК, зонирование ПЗЗ должно быть согласовано с развитием инфраструктуры в ГП, и это ограничивает изменчивость городского права. Таким образом, нормы ПЗЗ должны обеспечивать достижение перспективных целей ГП за счёт поэтапного внесения локальных изменений [Трутнев 2019]. Однако Верховный Суд РФ настаивает на приоритете норм и параметров ГП над ПЗЗ [Российская Федерация: Верховный Суд 2017]. На практике это приводит к тому, что в обоих документах устанавливаются одинаковые зоны и параметры: стратегическое планирование в ГП становится невозможным [Башарин 2020].

В то же время сроки и частота внесения изменений зависят не только от логики документов планирования, но и от планов и интересов владельцев земли, которые могут инициировать изменения в ПЗЗ. Владельцы земли могут не учитывать планы по обеспечению территории инфраструктурой, но обосновывать и предлагать свои варианты развития территорий и решения проблем инфраструктуры. Комиссия по землепользованию и застройке (далее — Комиссия), одобряющая или отклоняющая заявки на изменения, или глава города, который их утверждает, могут разрешить изменения, не учитывая ГП, чтобы не потерять инвестора, будущие доходы с налогов и рабочие места. В результате ПЗЗ не обеспечивают гладкий переход от существующего положения территории к будущему, создают разрыв в планах развития города, а их изменения становятся *инструментом регулирования, перераспределения и ограничения прав частной собственности*.

⁴ С 2018 г. в качестве альтернативы публичным слушаниям с очным присутствием были введены общественные обсуждения [Медведев 2018].

⁵ С 1 июля 2017 г. ГПЗУ является выпиской из ПЗЗ и не имеет самостоятельной юридической силы [Российская Федерация: Высший Арбитражный Суд 2013; Российская Федерация 2016].

Способы, которыми ПЗЗ осуществляют регулирование прав частной собственности, отражают спектр правовых инструментов ограничения возможности действия. Территория города в ПЗЗ и в ГП делится на зоны, которые опираются на границы земельных участков в кадастре недвижимости [Российская Федерация 2018]. Однако описания зон разнятся во всех трех документах. В ГП зоны обозначают возможные функции территорий и их инфраструктурное обеспечение, а зоны кадастра — это земельные участки, которые выступают объектом прав собственности. В ПЗЗ зоны связаны с регламентами и ограничениями использования территории и отображаются в двух разделах документа: «Карта градостроительного зонирования» и «Градостроительные регламенты». Градостроительный регламент ПЗЗ устанавливает два типа ограничений: виды разрешённого использования (основные, вспомогательные, условные) и параметры, регулирующие застройку территории. Таким образом, ПЗЗ регулируют структуру распределения прав собственности города за счёт установления параметров застройки, а также действия акторов — с помощью видов разрешённого использования и изменения материальных объектов в соответствии с параметрами застройки.

Градостроительные регламенты ПЗЗ могут быть изменены не только по инициативе собственников. В двух случаях по инициативе различных органов власти допустимо внесение правовых изменений в ПЗЗ, которые затрагивают не только отдельные зоны, но и структуру документа. Либо правовые изменения носят технический характер и возникают для согласования с изменениями ГрК и законодательства более высокого уровня. Либо они изменяют способ действия ПЗЗ и его отдельных регламентов, чтобы учесть применение экспериментальных (рекомендательных) процедур и форм регулирования — объёмно-пространственных регламентов (ОПР), конкурсов, стратегий развития города и мастер-планов. В результате правовые изменения *перераспределяют зоны действия отдельных норм, полномочия и ответственность между различными акторами*.

Теоретический контекст

ПЗЗ как правовой документ устанавливают определённый публичный правовой порядок, создавая пространство для действий различных городских акторов. ПЗЗ выступают как социальный институт, а зонирование является инструментом его реализации. С точки зрения теории рационального выбора, ПЗЗ устанавливают единый для всех правовой подход [Гудзь, Карасельникова, Косолапов 2020]. Внесение изменений, которые отклонялись бы от этого порядка, необходимо рассматривать как несправедливые попытки исключения части акторов из принятия решений и ограничение их прав [Fischer, Stahl, Baird-Zars 2018; Гудзь, Карасельникова, Косолапов 2020: 60–63], в том числе прав, связанных с использованием и доступом к публичным городским пространствам. Возникает определенное противоречие: с одной стороны, речь идёт о едином порядке, а с другой, оказывается возможным наличие не согласованных между собой прав и интересов различных городских акторов. И хотя, с точки зрения институционального подхода, ПЗЗ и зонирование выступают способом согласования интересов различных акторов, вопрос соотношения множественных интересов и их упорядочивание в рамках городских норм остаётся нерешённым: за счёт внесения изменений различные акторы могут оспаривать принятый правовой порядок и трансформировать его изначальную логику.

В то же время изменения ПЗЗ могут рассматриваться как предмет конфликтов властных коалиций в городском управлении, связанных с распределением власти и «городскими режимами» [Ледяев 2008]. В этом случае ПЗЗ являются инструментом управления, но за публичными решениями, связанными с городским правом стоят неформальные связи и отношения, которые более значимы, чем формальные нормы ПЗЗ. При анализе неформальных городских взаимодействий ПЗЗ и нормы городского права даже не обязательно упоминаются, хотя и являются отправной точкой для возникновения конфликта [Тыканова, Хохлова 2014; Бедерсон, Шевцова 2020]. Анализ неформальных отношений может также показывать ограниченность существующих правовых норм, описывая их работу на пересечении раз-

личных неформальных «режимов справедливости» [Мохов, Зотова 2017]. Анализ ПЗЗ как инструмента регулирования в рамках городских коалиций предлагает логику, отличную от нормативного описания ПЗЗ в рамках теории рационального выбора. Так, В. Гельман предлагает отказаться от нормативных оценок, связанных с учетом социальных факторов управления, оставив только параметр эффективности и максимизации прибыли [Гельман 2019]. При этом Гельман описывает ситуацию «критического момента» [Гельман 2016], когда возникает жёсткая связь между формальными отношениями права и неформальными коалициями в виде «карманов эффективности». «Карманам эффективности», в логике В. Гельмана, соответствуют изменения ПЗЗ, которые делают видимыми в публичном поле результаты действий неформальных коалиций. Такой подход ставит под вопрос способность городского права действовать и регулировать городские отношения, поскольку нормы в этом случае не имеют никакого общего основания и служат лишь частным интересам. В этом случае городские нормы оказываются исключительно социальным конструктом, который никак не связан с городским пространством. Однако именно материальная структура города является основой для формирования различных городских режимов и правовых порядков.

Наконец, ПЗЗ и их изменения могут быть описаны в логике правового плюрализма, который предполагает сочетание формальных и неформальных норм. Тогда зонирование ПЗЗ представляет собой технический способ совмещения различных правовых порядков в одном пространстве: действие различных правовых порядков ограничено конкретной зоной, а сам подход можно назвать планированием исключений (*nuisance*) [Valverde 2011]. В этом случае не учитывается взаимное влияние различных правовых порядков: зонирование не может рассматриваться как набор независимых друг от друга зон. Зоны влияют друг на друга и на формирование ограничений. Кроме того, они, как показывают Н. И. Карбаинов и его коллеги, ПЗЗ находятся на границе формальных и неформальных порядков и определяют способы перевода прав собственности между ними [Карбаинов 2014; Рыжова, Гузей, Карбаинов 2019; Рыжова, Журавская 2020]. Но тогда сохраняются вопросы, связанные с механизмом перевода одного порядка в другой, и с тем, какая роль отведена в этом механизме предлагаемым изменениям. Таким образом, вопрос о том, как действуют изменения ПЗЗ, становится ключевым для понимания способа работы городского права.

Структура исследования: нормативные стили, документы и истории

Концептуализация: ПЗЗ как пучок нормативных стилей

Действие ПЗЗ при переходе между социалистическим способом управления и рыночным может быть структурировано в соответствии с двумя векторами изменения ПЗЗ — от текущего к будущему состоянию прав собственности и от существующего способа действия норм к их экспериментальным формам. Тогда изменчивость ПЗЗ объясняется либо возникающими конфликтами прав собственности, либо столкновениями и конфликтами норм. Но изменения ПЗЗ могут включать и те, и другие конфликты. При этом, как видно из рассмотренных способов концептуализации ПЗЗ и их изменений, ПЗЗ сочетают различные правовые порядки и способны их координировать. Для анализа действия ПЗЗ требуется подход, который позволит объединять и объяснять способы переключения правовых порядков ПЗЗ, вызванные изменениями, имеющими материальные или правовые основания, и координирующие конфликты прав и норм.

Опишем множественность правовых порядков ПЗЗ как пучок *нормативных стилей*. Тогда, согласно М. де Лаэт и А. Мол, ПЗЗ работает как *неустойчивая техника* [Laet, Mol 2000]. Ситуация изменения ПЗЗ создаёт точки сопоставления (*point of contrast*) различных прав собственности и способов регулирования конфликтов вокруг норм. Сами изменения, которые различные акторы предлагают внести в ПЗЗ, выступают как *материальные и правовые блага*, отражающие работу ПЗЗ как *неустойчивой тех-*

ники, и участвуют в процессе *делания нормативности* городского права и поддержания его нейтрального, стабильного характера. Как неустойчивая техника, которую де Лаэт и Мол описывают на примере зимбабвийского насоса, ПЗЗ существуют в двух пространствах: с одной стороны, они действуют в пространстве прав собственности, а с другой — в пространстве норм. Тогда в процессе изменения ПЗЗ блага перемещаются между этими двумя пространствами, создавая новые связи и отношения.

Действие ПЗЗ как техники становится явным в действиях акторов, которые участвуют в обсуждении изменений ПЗЗ. Права собственности акторов в соответствии с метафорой «пучок прав» У. Хохфельда можно описать как набор элементов прав [Baron 2013]⁶, среди которых основными будут *использование, распоряжение, присвоение* недвижимости, то есть зданий и земельных участков. При изменениях ПЗЗ акторы реализуют различные элементы прав собственности как *техники владения* для отстаивания своих интересов. Кроме того, акторы, которые участвуют в подготовке и согласовании ПЗЗ или обосновании изменений, используют *техники регулирования* для определения норм и границ их применения. К техникам регулирования относятся *техники планирования* при работе с зонами ПЗЗ, их уточнении и (или) обобщении и *техники нормирования*, предполагающие дополнение и (или) изменение элементов документа ПЗЗ. За счёт использования техник владения и регулирования акторы получают доступ к различным *благам* или *предлагаемым изменениям*. При этом к благам относятся два типа объектов: материальные объекты (проекты зданий или пространств) и правовые инструменты или нормы, которые должны дополнить или изменить ПЗЗ. Цель взаимодействия акторов по поводу различных благ состоит в нейтрализации конфликтов норм и прав за счёт изменения нормативного стиля ПЗЗ.

В рамках модели *делания нормативности* проблема изменчивости городского права и его нормативного стиля выступает как попытка разрешить противоречия и конфликты различных *техник владения и регулирования*, которые возникают в результате появления новых *благ*. Можно выделить две группы городских акторов в зависимости от того, какой вид техник они применяют. К тем, кто реализует своё право собственности за счёт *техник владения* в отношении городских объектов, относятся представители бизнеса, муниципалитета и обычные горожане. Внутри группы также могут возникать *противоречия в правах собственности*. Также есть те, кто предлагает новые нормы и определяет зону их применения с помощью *техник регулирования*. Техники регулирования используют проектировщики, представители муниципалитета и отчасти девелоперы, которые решают проблемы *конфликта норм*. Эти две группы способны пересекаться: один и тот же человек может использовать обе техники и оперировать как правами собственности, так и нормами ПЗЗ. Предложение изменений в виде различных благ активизирует оба вида техник (владение и регулирование), существующих в явной или скрытой форме, и сталкивает их. Тогда вопрос о точках сопоставления и переключении (изменении) нормативных стилей становится вопросом о способе действия городского права. *Как блага, то есть изменения ПЗЗ, переключают нормативные стили ПЗЗ с помощью техник регулирования и владения и тем самым поддерживают нейтральный характер городского права?*

Материалы: города и нормы

Данное исследование проведено на примере двух городов, которые являются столицами субъектов РФ. Далее в целях анонимизации эти два города будут обозначены как «город-завод» и «город-фронтир». Эти названия условны и не имеют аналитической нагрузки: дальнейший анализ строится не вокруг описания отдельных городов, а вокруг выделения возможных сценариев изменения норм ПЗЗ и городского права и связанных с ними конфликтов норм и прав.

⁶ Среди юристов дискутируется вопрос о применимости метафоры «пучок прав» для земельной собственности, тем не менее ряд исследований показывают допустимость такого подхода [Di Robilant 2013; Galik, Jagger 2015].

Исследование включало два этапа: (1) анализ документов ПЗЗ и их изменений; (2) полевой этап в двух городах. На первом этапе были собраны и обобщены данные по внесению изменений в ПЗЗ для всех городов — центров субъектов РФ за 1996–2019 гг.⁷ Для двух основных городов анализ изменений проводился в интервале последних 5–6 лет. Кроме того, для города-фронтiera и города-завода были проанализированы не только документы ПЗЗ и решения муниципальных органов представительной власти о внесении в них изменений, но также связь норм ПЗЗ с другими документами территориального и стратегического планирования — генеральными планами (ГП), проектами планировки территорий (ППТ) или концепциями нормативных и стратегических документов. Также было проанализировано распределение полномочий в области градостроительной деятельности. В городе-фронтiere все полномочия, кроме проведения общественных обсуждений, переданы на региональный уровень. В городе-заводе полномочия были переданы на региональный уровень, но несколько лет назад частично возвращены: разрешение на строительство выдаёт регион, но разработка, утверждение ГП и ПЗЗ, а также проведение общественных обсуждений относятся к полномочиям муниципалитета.

В рамках второго, полевого, этапа в январе — марте 2021 г. для выявления техник владения и регулирования акторов в двух основных городах были проведены 32 глубинных интервью длительностью 0,5–3,5 часов с муниципальными и региональными служащими, городскими планировщиками, активистами, внешними экспертами, историками, юристами и девелоперами. Также были проведены семь экспертных интервью. В одном из основных городов использовалось включённое наблюдение в рамках общественного очного обсуждения проекта муниципального стандарта. Следуя стратегии анонимизации, далее в тексте ссылки на респондентов будут ограничиваться буквой (Ф или З), которая соответствует обозначению города, и номером интервью, который соответствует их порядку появления в тексте; обобщённые сведения об информантах даны в приложении к статье. Отличительной чертой всех интервью является то, что между респондентами и городами отсутствовала жёсткая связь: например, документы для города-фронтiera делала компания из другого региона, а эксперты города-фронтiera работают по всей стране. Таким образом, в рамках интервью обсуждались практики городского планирования не только двух основных городов, но ещё девяти городов — региональных центров, расположенных по всей территории России и муниципальных районов двух регионов.

Методы: малые истории и аргументы

Анализ интервью и документов выполнен в традиции аргументативного поворота [Fischer, Fischer 1993; Sabatier 1995; Fischer, Gottweis 2013] и нарративных исследований нормативных актов (*Policy Studies*). Существующие подходы к нарративному анализу нормативных актов (*policy*), *Narrative Policy Analysis* (NPA) и *Narrative Policy Framework* (NPF)⁸, опираются на различение истории [Kaplan 2002] и аргументов [Dryzek 2002] и выделение мета-нарративов или «больших нарративов». Для исследования изменений ПЗЗ «большие» нарративы были связаны с техниками владения и регулирования. Однако в результате первичного анализа интервью стало ясно, что респонденты совмещают эти два нарратива в

⁷ Исключение составляли города федерального значения из-за того, что в них есть особые условия реализации градостроительной политики, и город Симферополь из-за особенностей его правового статуса в течение большей части рассматриваемого периода.

⁸ Подход NPA построен на постструктуралистском анализе и выделении историй и их противостояний (*controversies*) между различными историями и нарративами, мета-нарративами, которые их примиряют. Мета-нарративы становятся основой разработки нормативных актов.

Подход NPF работает с историями и нарративом как со способом аргументации, при этом аргумент должен обладать предпосылками и выводами. Подход NPF позиционируется его авторами как позитивистский, он работает в рамках социологии знания Дэвида Блора и его развитии в исследованиях нормативных актов в рамках *Advocacy Coalition Framework* (ACF). NPF и ACF делают единицей анализа группы интересов, обладающих общими представлениями (*beliefs*), и их борьбу за возможность изменения нормативных актов. При этом подход NPF, в отличие от ACF, предполагает, что группы интересов конструируются через конкурирующие нарративы.

рамках рассказа, выступая и как собственники, и как участники городского управления. Такое наложение ролей обусловило методику анализа интервью и фокус на отдельных кейсах, которые описывали респонденты. В каждом интервью были выделены «большие» истории-кейсы, связанные с отдельными благами — изменением *городских объектов и практиками регулирования*, и «малые» истории отдельных респондентов, которые описывают техники регулирования и владения, связанные с данными кейсами. Таким образом, «большая» история выступает как ситуация в рамках большого нарратива и описывает отдельный кейс изменений; «малая» история выстраивается вокруг описания одного или двух локальных событий внутри кейса [Bamberg, Georgakopoulou 2008].

Дальнейшее описание отдельных кейсов и отношений городских акторов построено вокруг двух сценариев внесения изменений в ПЗЗ, связанных с конфликтами прав собственности и норм регулирования: (1) изменения отдельных зон; (2) изменения работы самого документа. В первом сценарии изменения ПЗЗ связаны с новыми проектами или *материальными благами*, которые создают напряжение между техниками регулирования и техниками владения. Материальные блага требуют инфраструктурного обеспечения и потому зависят от параметров ГП, но также ограничены нормами ПЗЗ. Новые проекты, которые становятся обоснованием изменений, мобилизуют существующие права собственности и техники владения различных акторов и создают возможности их перераспределения. Во втором сценарии изменения ПЗЗ связаны с тестированием новых инструментов или концепций регулирования, которые работают как *правовые блага* и ставят под вопрос принципы работы ПЗЗ. Подобный сценарий разворачивается в ситуации конфликта норм и столкновения прав различных акторов, приводя к их разграничению за счет техник регулирования. Первый сценарий будет связан в большей степени с изменениями материальной формы города и планами его использования, второй — с перераспределением интересов и публичным взаимодействием акторов.

ПЗЗ и материальные блага: точки взаимных изменений

В качестве материальных благ в городском планировании выступают проекты развития территорий и застройки, инициированные девелоперами или муниципалитетом. Они получают легальный статус после утверждения проекта планировки территории — градостроительного документа с наибольшей степенью детализации. Материальные блага подвижны в пространстве городского права и в сети взаимодействий акторов: чтобы обрести правовой статус, они должны пройти не только формальные процедуры согласования, но и серию конфликтов и противостояний. Планы девелоперов могут не совпадать с зонированием ПЗЗ, как в части границ территорий, так и в части разрешённых видов использования и параметров застройки. В результате возникает конфликт норм ПЗЗ и прав собственности, который собственники, девелоперы и застройщики хотят разрешить с помощью внесения изменений в ПЗЗ. Также при внесении изменений в ПЗЗ может появиться расхождение между планами развития инфраструктуры ГП и проектами планировки. Разрешение этого противоречия происходит за счёт переговоров между муниципалитетом и собственниками земли, застройщиками. Наконец, планы застройщика и способы решения двух предыдущих конфликтов могут встретить противостояние со стороны других собственников, в том числе горожан. Они обладают лишь отдельными элементами прав, у них нет полного права собственности на данную территорию. Тогда, материальные блага не только изменяют ПЗЗ, но и могут меняться сами в результате возникновения конфликтов и последующих переговоров, направленных на разрешение конфликтов. Механизмы взаимного (не)изменения нормативного стиля ПЗЗ и материальных благ зависят от техник регулирования и владения, которые используют акторы на каждом этапе переговоров.

Блага и техники регулирования ПЗЗ

Первое, с чем сталкивается собственник, желающий внести изменения в ПЗЗ, это структура территориальных зон, степень их дробности и детализации параметров, которые отражают техники регулирования, заложенные в документ разработчиками ПЗЗ. В соответствии с промежуточным положением документа ПЗЗ в структуре градостроительной документации детализация зонирования и параметров ПЗЗ может варьироваться от обобщённых параметров ГП до детализации зон в проекте планировки. В обоих вариантах детализации и обобщения зонирование ПЗЗ может вступать в противоречие с положениями ГП и проектов планировки, поскольку не обладает их правовым статусом, что порождает конфликт норм ПЗЗ и прав собственности девелоперов. Однако конкретные различия в детализации зон ГП, ПЗЗ и проектов планировки устанавливаются каждый раз эмпирически в процессе подготовки документов. В городе-фронтире и городе-заводе техники регулирования, заложенные в ПЗЗ, отличаются, что определяет условия взаимодействия акторов и ключевые точки изменения материальных благ.

ПЗЗ города-фронтира выполнены с высокой степенью детализации и следует в этом ГП города, принятому практически одновременно с ПЗЗ:

Смотрите, где начинаются противоречия: генеральный план делается в масштабе не более десяти тысяч [1 : 10 000. — Здесь и ниже примеч. автора статьи]. Но бывает иногда пять тысяч, а потом мы по нему делаем правила землепользования, у которых координация происходит с точностью, которая вообще не соответствует этому масштабу — два знака в другую сторону запятой [0,00] (Ф 1, градостроитель).

Детализация ПЗЗ связана не только с масштабом карты, она также отражается в зонировании. В границах жилого квартала 300 на 300 метров, который мог бы, по утверждению респондента Ф 1, быть одной зоной, отображены следующие зоны:

Общественно деловая [зона], вот здесь детский сад, здесь индивидуальная застройка, здесь может быть среднеэтажная жилая застройка (Ф 1, градостроитель).

Фактически, ГП и ПЗЗ берут на себя функцию более детального уровня планирования — проектов планировки, как полагает респондент Ф 1. Однако при разработке проекта планировки подобная детализация получила бы правовой статус и была бы основана на соглашениях об инженерном и инфраструктурном обеспечении территории. В детализации ПЗЗ таких обоснований нет. В результате девелопер, планирующий застройку, не может действовать в соответствии с ПЗЗ, так как детализация ПЗЗ не оставляет пространства для дальнейших изменений проекта по результатам взаимодействия с различными акторами и согласований. У девелопера есть только два варианта реализовать право использования и изменения участка: либо он ищет территории, на которых развитие не запланировано и соответственно нет дробного зонирования, либо он инициирует изменение ПЗЗ.

Другая ситуация возникает при обобщённых описаниях зон ПЗЗ, когда в ПЗЗ буквально переносятся обобщённые зоны и параметры развития из стратегического документа ГП. В этом случае с противоречиями сталкиваются муниципальные служащие, как это происходит в городе-заводе:

У нас есть норма в [Градостроительном] кодексе, которая позволяет зоны [ГП] устанавливать без улично-дорожной сети. То есть мы берём огромное брюхо и рисуем [единую зону], потому что нет документации, нет улично-дорожной сети, а по генеральному плану мы не можем из зонирования вырезать эти дороги все. Он [девелопер], получается, собственник,

распилил [на зоны участок], как захотел и продал. И все начинают что-то строить (З 1, муниципалитет).

Проблемы укрупнённых зон в ПЗЗ респондент З 1 связывает с приоритетом ГП над ПЗЗ, его установил Верховный суд РФ и к нему апеллируют девелоперы города-завода. В результате муниципалитет вынужден приводить зоны ПЗЗ в соответствие с ГП. Тогда в ПЗЗ не происходит деления зоны на кварталы и не выделяется улично-дорожная сеть, которая должна перейти из собственности девелопера в собственность муниципалитета. Таким образом, техники владения девелопера подчиняют техники регулирования, заложенные в ПЗЗ и связанные с разграничением публичной и частной собственности. Нормы ПЗЗ оказываются подчинены логике прав частного собственника и девелопера, и муниципалитет должен искать другие способы регулирования и ограничения его прав собственности.

Эти два кейса техник регулирования показывают, как детализация или обобщение зон в ПЗЗ влияет на возникновение конфликта норм ПЗЗ и прав собственности девелоперов и условия появления материальных благ. При высокой детализации ПЗЗ девелоперы, предлагая материальные блага, противопоставляют нормам ПЗЗ и техникам регулирования свои права собственности. В случае обобщённых и крупных зон техники регулирования оказываются подчинены техникам владения девелоперов, а инструментом регулирования муниципалитета и оспаривания техник владения становится противоречие между нормами транспортного обеспечения территории и планами девелоперов. Таким образом, возникают две ситуации неопределённости, в которых возникает противоречие норм и прав и может происходить изменение материальных благ: усиление техник регулирования и мобилизация прав собственности.

Первая неопределённость: техники регулирования и инфраструктура

Техники регулирования ПЗЗ можно разделить на два типа: (1) техники планирования, связанные с изменением зон и видов разрешённого использования, и (2) техники нормирования, которые определяют параметры застройки. На примере города-фронтiera и города-завода видно, что усиление техник планирования значительно влияет на процедуры согласования проектов, выступающих как материальные блага. Тем не менее девелоперы утверждают, что при определении параметров материальных благ (застройки и территории) ГП и ПЗЗ позволяют оценить только общие показатели экономической эффективности проекта. Параметры, которые указаны в ГП и ПЗЗ опубликованы и известны, поэтому, они не представляют интереса для девелоперов при разработке проекта:

Моим сотрудникам нужно максимум оттуда взять коэффициент использования, ещё какие-то вещи. Мы его используем <...> на этапе градостроительного анализа (З 2, девелопер).

Таким образом, для девелоперов основное действие техник регулирования ГП и ПЗЗ сводится к планированию.

Техники нормирования при согласовании проектов имеют источником другой способ регулирования — нормы градостроительного проектирования, которые определяют нормы обеспечения территории инженерной и социальной инфраструктурой. По замыслу авторов градостроительной реформы, нормы должны были стать основанием для планов развития и разработки ГП. Однако респонденты в обоих городах указывают, что инфраструктурное обеспечение территорий остаётся узким местом: реализация проектов застройки, продажа недвижимости не окупают затраты муниципалитета на развитие инфраструктуры, поэтому муниципалитеты и девелоперы вынуждены трансформировать техники нормирования развития инфраструктуры с помощью техник владения и планирования. Так, например, наличие или возможность подключения инженерной инфраструктуры зависит от того, была ли терри-

тория «организованной», то есть, были ли у неё собственники и использовалась ли она. В коммерческий оборот муниципалитет вовлекает территории, связанные с бывшими или действующими правами собственности (промышленные территории, совхозы) с инженерной подготовкой территории или минимальной инфраструктурой, хотя и недостаточной для реализации новых проектов.

Для решения «сетевых вопросов» (как назвал один из респондентов проблему наличия инженерной инфраструктуры и сетей) девелоперы переводят техники нормирования в процедуры переговоров, планирования и распределения прав, которые изменяют материальные блага. Так, в ситуации детальных зон в городе-фронтире необходимость инженерного обеспечения территории и строительства социальной инфраструктуры запускает процесс переговоров между девелоперами и муниципалитетом о распределении прав на землю:

Он [девелопер], условно говоря, отдаёт часть земли муниципалитету, по три гектара на детский садик, под школу. И взамен он должен получить от муниципалитета какие-то гарантии на подключение тех ресурсов, которыми владеет муниципалитет. У муниципалитета могут быть очистные сооружения, у него может быть вода, свет. У нас [девелоперов] уже федеральные структуры, региональные. То есть, идут какие-то такие переговоры (Ф 2, девелопер).

В результате в ситуации отсутствия планов перспективного развития территории в городе-фронтире на уровне переговоров между представителями застройщика и муниципалитета происходит обмен элементами прав собственности на отдельные участки или объекты.

При ослаблении техник регулирования ПЗЗ девелоперы могут расширять круг акторов, с которыми они ведут переговоры, чтобы решать инфраструктурные вопросы не только с помощью перераспределения прав собственности на землю, но и привлекая дополнительное финансирование. При развитии района в пригороде города-завода застройщик ведёт переговоры на федеральном и региональном уровне:

Руководство компании использует в хорошем смысле лоббистские возможности для привлечения федеральных инвестиций в город для строительства инфраструктуры. И, когда там разрешается строительство очередного квартала, есть много публичных соглашений и меморандумов о том, что руководство застройщика участвует в привлечении инвестиций и соответственно вносит изменения в федеральные госпрограммы, в региональные госпрограммы, где появляется потом строчка о том, что [в этом квартале] возникнет школа на столько-то мест, улица появится новая, там детский сад появится новый (З 3, бывший муниципальный служащий).

В этом случае девелопер изменяет уже не проекты или материальные блага, а техники планирования и развития территории, расширяя сеть акторов, вовлечённых в проект.

Техники регулирования создают неопределённость в развитии проекта, из-за чего происходит переход от нормирования развития инфраструктуры к перераспределению прав собственности и изменению техник планирования территорий. В результате, девелоперы могут менять проекты и их параметры, а могут — техники планирования и сеть акторов, вовлечённых в проект. В обоих случаях под влиянием техник нормирования происходит изменение материальных благ. Однако, в первом случае материальные блага не влияют на техники планирования и они сохраняются стабильными, а во втором, они подвергают изменению проектов и распределение прав собственности.

Вторая неопределённость: горожане и техники владения

Материальное благо, которое изменилось под влиянием техник регулирования, оказывается в пространстве ещё одного противостояния после того, как новые планы опубликованы: оно рискует подвергнуться оспариванию со стороны горожан и собственников, обладающих отдельными элементами прав на эти территории. Поскольку ПЗЗ согласовываются в процессе публичных взаимодействий, материальные блага могут меняться и из-за мобилизации прав собственности и техник владения, которая происходит как в рамках формальных процедур общественных обсуждений, так и в ходе других публичных взаимодействий.

В рамках формальных процедур общественных обсуждений мобилизация горожан, обладающих различными элементами прав собственности в городском пространстве, происходит в случае угрозы тому или иному объекту. В городе-фронтире, в центре конфликта оказался небольшой парк (9 га), расположенный в недавно построенном жилом районе. Парк был центром района и использовался жителями для прогулок с детьми и отдыха. С 2017 г. предпринимались попытки передать парк от федерального собственника в частную собственность. Однако когда новый собственник захотел изменить вид разрешённого использования в ПЗЗ со спортивной зоны на общественно-жилую застройку, местные жители и пользователи парка возмутились и высказались против на общественных обсуждениях:

Х. мне пишет <...> эти общественные слушания заканчиваются типа завтра, я тут набросал текст, [надо] по максимуму чтобы люди приняли участие <...> за эти два дня 100 человек приняло участие (Ф 3, активист(ка)).

В результате группа горожан, отстаивающая парк, стала одним из ключевых игроков в конфликте: после нескольких лет противостояния регион принял решение оставить парк в зоне спортивных объектов и не застраивать его. При этом способы мобилизации прав собственности — составление типового письма или заключения — дают возможность горожанам изменять сложившиеся техники регулирования. Кроме того, мобилизация отдельных элементов прав собственности позволяет отстаивать их и сделать техниками владения в формальном поле.

При неформальном конфликте вокруг техник владения горожане города-завода показывают пример действия в публичном поле как способ мобилизации прав собственности. Горожане вступают в публичные взаимодействия, в отдельных случаях обращаясь к экспертизе планирования: выступают с заявлениями, организуют пресс-конференции и подают в суд на муниципалитет. Благодаря публичным действиям горожане переводят свои права собственности в техники владения, вовлекая в процесс широкий круг акторов, прежде всего, СМИ и экспертов. Это даёт горожанам дополнительные аргументы при попытках изменить техники регулирования ПЗЗ, сложившиеся в городе. Например, публичная пресс-конференция по поводу количества памятников в городе позволила горожанам показать, что центр города нуждается в сохранении:

Административное и профессиональное сообщество по максимуму все пришли на пресс-конференцию. То есть подняли на достаточно высокий уровень <...> И все после этого, все разговоры о том, что у нас 1200 памятников, все, весь город, весь центр у нас это одни памятники, все прекратилось (З 4, активист(ка)).

В ситуации спора о том, заполнен ли весь центр города памятниками или их немного, и требуют ли они бережного отношения, публичное выступление горожан придало вес исследованию-инвентаризации памятников, которое они провели. Таким образом, если горожане могут менять техники регулирования, элементы их прав собственности, связанные с использованием исторической территории, становятся техниками владения.

Другим, более эффективным способом неформальной мобилизации прав собственности и перевода их в техники нормирования и в городе-фронтире, и в городе-заводе, выступает оспаривание новых благ и изменений ПЗЗ за счёт расширения сети регулирующих акторов, вовлечённых в конфликт. Этот способ действия предполагает обращение к другим правовым инстанциям (например — в надзорные органы) с обоснованием того, что новые блага или техники регулирования, с которыми они связаны, нарушают установленные законом нормы. В этом случае аргументами становятся нормы не только градостроительного, но и других отраслей права — например, когда речь идёт о сохранении насекомых, занесённых в Красную книгу, или о сохранении исторического и культурного наследия.

Таким образом, горожане для поддержания и усиления элементов своих (слабых) прав актуализируют различные, обычно остающиеся в тени техник планирования, правовые характеристики городского пространства и его материальных объектов. Однако действия горожан меняют материальные блага не напрямую, они лишь приводят к возвращению на предыдущий этап обсуждений и согласований, в результате чего материальные блага будут дополнительно изменены.

Материальные блага, которые девелоперы выносят на обсуждение при изменении ПЗЗ, проходят несколько этапов согласования. С одной стороны, они подвержены изменениям из-за подвижности техник регулирования, заложенных в ПЗЗ и нормы градостроительного проектирования. С другой, когда горожане оспаривают изменения ПЗЗ, они мобилизуют элементы прав собственности. При этом изменения материальных благ носят двоякий характер: они могут затрагивать только физические параметры объекта или быть связаны с расширением сетей акторов, которые вовлечены в поддержку новых благ. От того, каким образом изменяются материальные блага в процессе согласований, также будет зависеть степень их влияния на техники регулирования ПЗЗ. Если происходит перераспределение прав собственности, как в случае с подключением к инженерной инфраструктуре в городе-фронтире, локально будут меняться только техники планирования ПЗЗ. Если же речь идёт о расширении сетей и вовлечении дополнительных акторов во взаимодействие по поводу материальных благ, как это происходит по инициативе девелоперов и горожан в городе-заводе, то изменениям подвергаются общие техники регулирования ПЗЗ, например — параметры и коэффициенты застройки. Однако нерешённым остаётся вопрос о том, каким образом изменения техник регулирования приводит к переключению нормативных стилей ПЗЗ, и какую роль в этом играют блага?

ПЗЗ как пространство изменений: как меняется нормативный стиль

На протяжении последних 15 лет наряду с развитием городского права и параллельно с ним возникают правовые блага, имеющие рекомендательный характер и не закреплённые в ГрК: стандарты благоустройства, объёмно-пространственные регламенты (ОПР), процедуры согласования архитектурно-градостроительного облика (АГО), стандарты вовлечения и соучаствующее проектирование, конкурсы на развитие территорий, стратегии пространственного развития, мастер-планы. Появление правовых благ и переключение нормативных стилей ПЗЗ позволяет перераспределить права собственности и изменить техники владения городских акторов. Правовые блага действуют параллельно с техниками регулирования ПЗЗ и направлены на то, чтобы расширить зону действия ПЗЗ за счёт переключения между различными нормативными стилями ПЗЗ. Нормативные стили ПЗЗ образуются на пересечении двух видов техник регулирования — техник нормирования и техник планирования. С одной стороны, ПЗЗ сочетает контрастные техники нормирования — зоны и регламенты, что отражает промежуточное положение ПЗЗ между кадастром недвижимости и нормами градостроительного проектирования. С другой стороны, в ПЗЗ представлены два взаимоисключающих способа планирования — процедуры («порядки проведения процедур») и правила (градостроительные регламенты). Два способа планирования ПЗЗ, которые включены в этот документ, позволяют переходить от набора процедур регулирования, которые структурируют процесс, к набору публичных правил, определяющих параметры застройки. За

счёт появления новых правовых благ происходят изменения нормативных стилей ПЗЗ, которые адаптируют их способы действия к актуальным городским взаимодействиям. Наблюдать переключения нормативных стилей можно в трёх случаях: в документах ПЗЗ, при появлении альтернативных, не закреплённых в ГрК процедур и при выделении особых зон правовых изменений.

Один инструмент или много норм?

Описанные в кейсе выше (см. раздел «ПЗЗ и материальные блага: точки взаимных изменений») изменения материальных благ относятся прежде всего к развитию жилых зон и деятельности крупных девелоперов. Это позволило сузить область анализа и выделить характерные черты техник регулирования для каждого из городов. Основной характеристикой города-фронтiera была высокая детализация зон, в то время как зоны ПЗЗ в городе-заводе были сильно обобщены. Однако неверно было бы считать, что ПЗЗ города-фронтiera и города-завода подчиняются единой технике регулирования. В зависимости от набора видов разрешённого использования каждой зоны техники регулирования меняются, поэтому наличие пучка нормативных стилей в ПЗЗ оказывается связанным уже не столько с техниками регулирования, сколько с техниками владения, которые зависят от функций зон, а также от появления новых правовых благ. На примерах двух городов можно увидеть, как меняются техники регулирования при переходе от жилых зон к зонам с другими видами разрешённого использования.

Например, в городе-фронтiere наряду с жилыми зонами, для которых сделано детальное зонирование, есть обобщённые зоны промышленности, для которых не определена стратегия развития в ГП и ПЗЗ и нет дифференциации зон.

Промзона на правой набережной в генплане не [работает как] промзона. По факту там нет живых производств, [их] практически не осталось. То есть это всё должно быть выяснено в генеральном плане, и должно быть предусмотрено какое-никакое развитие этих территорий. Этого сделано не было, поэтому сейчас, когда возникает необходимость уже у собственников [понять цели развития], целая куча заинтересованных лиц <...> начинает думать, как это все сделать (Ф 4, градостроитель).

Эти особенности планирования зон промышленности появились, согласно позиции одного из разработчиков ПЗЗ, поскольку в момент разработки ПЗЗ старые функции промышленных территорий уже были неактуальны, но у муниципалитета не было убедительной стратегии, как их развивать. Иными словами, при наличии собственников этих территорий права собственности не были поддержаны практиками использования. В результате в ПЗЗ был технически зафиксирован в общем виде существующий статус этих территорий и права собственности, чтобы не ограничивать их развитие в будущем.

Детализация зон также может быть формальной, как и фиксация существующего положения. В городе-заводе есть примеры детализации зон в части города, которая прилегает к центральной общественной зоне. Однако наибольшая детализация ПЗЗ города-завода связана с постановкой на кадастровый учёт и необходимостью с высокой точностью координировать границы зон.

Потом, к примеру, мы первый раз инициировали работу приведения [ПЗЗ] к данным кадастрового учёта, то есть... я не знаю... около 4000 локальных исправлений в данные кадастрового учёта по [городу-заводе] внесли (З 1, муниципалитет).

В результате муниципальные служащие должны были последовательно уточнять все границы зон и представлять в думу города эти уточнения как изменения карты ПЗЗ, но не содержательные, а технические. Эти изменения были вызваны необходимостью более прозрачного учёта объектов недвижимости

и требованием федерального законодательства поставить на кадастровый учёт границы всех территориальных зон ПЗЗ в каждом населённом пункте к 2023 г. [Российская Федерация 2018]. Иными словами, для создания более прозрачных механизмов регулирования недвижимости и учёта прав собственности муниципалитеты вносят технические уточнения в ПЗЗ, чтобы привести в соответствие границы территориальных зон ПЗЗ и границы земельных участков (объектов недвижимости).

Таким образом, переключение техник регулирования определяется изменением техник владения на тот или иной земельный участок. При этом, если участок является предметом активных изменений под влиянием новых материальных благ, техники регулирования станут предметом переговоров и взаимодействия между различными городскими акторами. Если же участок не находится в зоне активных изменений, связанных с развитием застройки или территорий, то изменения материальных благ будут носить формальный, технический характер и зависеть от градостроительных регламентов зон и сложившихся техник планирования. В результате нормативный стиль ПЗЗ определяется тем, кто и как мобилизует свои права собственности и как эта мобилизация влияет на техники регулирования. Чтобы понять, как различные элементы прав собственности в сочетании с новыми правовыми благами влияют на переключения нормативных стилей, посмотрим далее, как работают правовые блага в двух случаях: во-первых, как усиление и расширение регулирования сводит права собственности к использованию территории или объекта за счёт появления альтернативных процедур и техник; во-вторых, как мобилизация прав приводит к локализации и ограничению альтернативных техник регулирования.

Расширение регулирования: альтернативные техники

Явные примеры новых правовых объектов дают альтернативные техники регулирования, к которым можно отнести как процедуры соучастия, распространившиеся начиная с 2017 г., так и новые регламенты: например, объёмно-пространственный регламент (ОПР) или согласование архитектурно-градостроительного облика (АГО). Оба вида альтернативных техник действуют по сходному принципу: за счёт введения новых правовых благ они расширяют зону регулирования и ограничивают права собственности. В рамках анализа расширения регулирования будет рассмотрен только один вид альтернативных техник — новые регламенты. При этом новые правовые блага могут действовать двойко: они вводят техники регулирования либо вступающие в противоречие с ГрК, либо работающие вне принципов рыночного регулирования. В обоих случаях новые правовые блага возникают в ответ на конфликты прав собственности, которые не разрешаются в границах правового действия ПЗЗ и техник регулирования, заложенных в ГрК, и требуют дополнительных инструментов для упорядочивания техник собственности.

Конфигурации конфликтов прав собственности не являются постоянными, они также изменяются, как техники регулирования и правовые блага. Например, процедура согласования АГО, которая существует во многих российских городах [Киль, Сеницына 2021], пришла в практику муниципального регулирования в 1990-е гг. из законодательства по охране исторического наследия для урегулирования отношений, касающихся новой застройки:

Мы все помним 90-е года, [когда] была нарушена правовая база и регулирование государства только формировалось. Мы начали с нуля жить и поэтому потихоньку восполнять новые отношения <...> В частности, в отношении облика города, если на город мы смотрим, действительно, [Градостроительный] кодекс не позволяет согласовывать фасад здания. Но город, в частности, в своё время [сказал]: что это за фасады, любые, какие хотите? (З 5, юрист).

Практику АГО, которая была закреплена в ПЗЗ города-завода, уже в конце 2010-х гг. оспорили через суд девелоперы как превышающую полномочия органа местного самоуправления, ограничивающую

деятельность частного бизнеса и противоречащую ГрК. Процедура, которая существовала более 20 лет и была призвана урегулировать конфликты между правами собственников на возведение архитектурных объектов в соответствии с их собственными вкусами и согласовать образы этих объектов между собой, оказалась предметом конфликта между нормами различного уровня. Конфликт возник из-за принципа, который лежал в основе градостроительной реформы — уйти от непубличного согласования облика, фасадов и экспертного суждения главных архитекторов к публичным и прозрачным нормам [Высоковский 2011]. Облик городов стал публичным.

Однако отказ от одной из техник регулирования не означает, что прекратились попытки регулирования внешнего вида зданий и, в особенности, исторической среды. На смену АГО с середины 2010-х гг. приходит альтернативная техника — объёмно-пространственный регламент (ОПР), который должен был устанавливать детализированные допустимые параметры застройки. Эта новая форма правового блага, связанная с регулированием облика города, столкнулась с теми же проблемами, что и АГО. С одной стороны, ОПР выступает как избыточное регулирование относительно ПЗЗ, которые можно просто дополнить набором дополнительных параметров застройки (Ф 4, градостроитель). С другой стороны, ОПР работает как не-рыночная техника регулирования прав собственников:

Я считаю, что, да, наверное, он [ОПР] нужен в районах сложившейся градостроительной среды; например, там, где уже надо какую-то часть территории города освободить от рыночных отношений в чистом виде, экономических зон, например, [в зоне] исторической застройки, которая не [регулируется] рынком (З 6, архитектор).

В частности, это связано с тем, что ОПР, как и АГО, создаёт достаточно жёсткие условия регулирования для девелоперов:

Была опасность что ОПР, который должен защищать весь город от хаотичной застройки и быть супер подробным, также столкнётся с проблемой, что сложно с полным комплектом всех этих параметров [работать], потому что можно наткнуться на суды из-за ограничения прав застройщика (Ф 5, градостроитель).

Таким образом, можно видеть, что правовые блага возникают в ответ на недостаточное регулирование действующими техниками и расширяют зону регулирования городского права. Однако с течением времени и изменением законодательства они могут стать неактуальны. Это происходит из-за перераспределения прав собственности, как, например, между муниципалитетами и девелоперами в примерах выше. Но также неактуальными правовые блага делает затухание конфликта прав собственности, для разрешения которых он возник. В случае АГО и ОПР таким конфликтом прав собственности выступает право горожан на эстетическое удовольствие от города (использование эстетических характеристик города), которое в 1990–2000-е гг. могло вступать в противоречия с представлениями девелоперов и архитекторов. При этом альтернативные процедуры не жёстко встроены в ПЗЗ, границы полномочий между ними и ПЗЗ остаются размыты, что делает более простым отказ от них и передачу их функций основным техникам регулирования ПЗЗ.

Ограниченное благо: правовые эксперименты

Описанные примеры применения АГО и ОПР показывают провал правовых благ, когда, будучи временно включёнными в структуру городского права, пусть и в статусе рекомендаций, они затем вытесняются на периферию регулирования либо перестают использоваться. Однако нормативные стили, действие которых пытаются расширить правовые блага, также как противостояния прав собственности, не исчезают со временем. Они могут лишь приобрести другую форму, мобилизовать права владения

и ослабить техники регулирования. Чтобы понять, как меняются правовые блага и как они приводят к появлению новых нормативных стилей, посмотрим на проекты, которые реализуются в рамках альтернативных техник регулирования эстетических параметров среды в городе-фронтире и городе-заводе.

Основным проектом, реализованным после разработки ОПР города-фронтира, стала улица, проект которой был тем не менее выполнен не в соответствии с требованиями ОПР, а по регламентам специально разработанного дизайн-кода. В городе было сделано ещё несколько объектов, которые также не напрямую, но наследовали логике ОПР и были выполнены в рамках того же проектного подхода: проект благоустройства и концепция развития крупного городского района. В каждом из этих проектов оказываются важными не столько сами принципы, заложенные ОПР, сколько ответственность за их исполнение:

Конечно, самый главный вопрос всех этих документов — мастер плана, в том числе <...> то, кто является гарантом того, что это будет выполняться, что дальше город будет жить по тем правилам, которые там зафиксированы (Ф 6, активист(ка)).

Даже реализация дизайн-кода, основанного на ОПР, встретила серьёзное сопротивление со стороны бизнеса, чьи объекты располагались вдоль улицы и «приватизировали улицу» (Ф 7, чиновник). Чтобы преодолеть сопротивление собственников, потребовалась мобилизация техник регулирования конфликта. Превращение улицы в пешеходную зону и её визуальное упорядочение оказались серьёзным ограничением прав собственности бизнеса: владельцы магазинов перестали быть также «владельцами» улицы и стали такими же её пользователями, как и обычные горожане.

Локальное появление новых правовых объектов встречает сопротивление, когда за ним стоит изменения прав собственности: вместо большого количества владельцев появляется один, который устанавливает правила пользования для всех остальных. Иначе складывается ситуация, когда новые правовые блага становятся неотъемлемой частью нового проекта, как это происходит в городе-заводе:

Была под впечатлением, когда в конце этого года поехала на представление стандартов ДОМ.РФ и подумала <...> оказывается, могут быть написаны какие-то документы, которыми можно пользоваться и которые может прочесть даже не специалист, как я <...> Нам реально стало проще работать, даже с той же администрацией. А потому что в стандарте это написано, потому что это обоснованно, потому что есть экономические выкладки, что это повысит привлекательность территории на столько-то <...> на него можно теперь ссылаться, на какую-то вещь, которая имеет вес <...> Сейчас нам нужны, наоборот, чёткие параметры (З 2, девелопер).

В то же время девелопер рассказывает о трех экспериментальных площадках, на которых муниципалитет собирается тестировать стандарт ДОМ.РФ и правила, в нем заложенные. В отличие от города-фронтира, в городе-заводе тестировать регламент ОПР решили локально, чтобы применять нормы в рамках конкретного проекта, а не города в целом. Поддержка девелопером такого экспериментального жёсткого регулирования тем более показательна, что незадолго до этого девелоперы добились от города значительных послаблений в части плотности застройки. Локальное ужесточение норм сочетается с их общим ослаблением и показывает, как происходит переключение нормативных стилей: данном случае между ПЗЗ и ОПР.

Локальное применение новых правовых благ за счёт мобилизации прав собственности позволяет избежать неустойчивости, которая характерна для введения новых процедур или техник регулирования на всей территории города. В этом случае реализация новых правовых благ становится результатом

переговоров между муниципалитетом, бизнесом и жителями, хотя точно также ограничивает права собственности и устанавливает новый баланс отношений. Локальное внедрение новых правовых объектов, как видно на примере города-фронтiera и города-завода, позволяет тестировать применение новых благ в различных зонах города и тем самым создаёт чёткие границы изменения нормативных стилей. В этом состоит преимущество локального применения новых правовых благ и альтернативных техник регулирования перед ситуацией введения новых процедур: граница между основными и альтернативными процедурами остаётся размытой.

Таким образом, появление новых правовых благ способствует формированию новых нормативных стилей. При этом, чтобы сделать переключение между нормативными стилями чётким, необходимо увязать их с правами собственности: только собственники могут быть гарантом применения правовых благ и включения новых техник регулирования в систему норм ПЗЗ. Рассмотренные кейсы правовых благ (АГО, ОПП и дизайн-код) относятся в большей степени к техникам нормирования, в то время как техники владения обеспечивают их объединение с техниками планирования для образования нового нормативного стиля. Однако можно представить и обратную ситуацию, когда правовые блага выступают в качестве новых техник планирования и выделения зон, например — в рамках разработки концепций развития территорий или мастер-планов. Тогда техники владения, которые реализовываются через серию согласований, способствуют переводу новых техник планирования в форму норм и устанавливают соответствия между техниками и нормами. В обоих случаях расширение зоны правового регулирования происходит, но нелинейно: в пространстве существующих нормативных стилей ПЗЗ собственники выделяют зоны с альтернативными или экспериментальными техниками регулирования. Городское право изменяется за счёт переключения между различными нормативными стилями, а ПЗЗ создаёт пространство для их непротиворечивого сочетания.

Обсуждение и результаты.

Гомеоморфные и негемеоморфные изменения городского права

Может показаться, что в результате анализа способов действия двух типов благ — материальных и правовых — в пространстве социальных отношений и прав собственности акторов и пространстве регулирования ПЗЗ, мы пришли к исходной точке. Материальные блага с точки зрения ПЗЗ выступают как проекты планировки территории. Правовые блага начинают действовать, только когда они связаны с конкретной зоной, то есть фактически превращаются в проект планировки. Однако соответствие между двумя типами благ следует проводить осторожно: нельзя сказать, что один тип благ без помех переходит в другой. Если бы таков был вывод из проведённого анализа, то ПЗЗ и городское планирование пришлось бы признать примерами радикального релятивизма [Blouq 1999] и утверждать, что правовые публичные нормы и права частной собственности — это два названия одного и того же явления. Однако два явления различаются: если попытаться сделать публичные нормы частными правами, то возникнет неустойчивая ситуация, в которой тот, кто приватизировал нормы, будет иметь преимущество перед остальными участниками процесса. А это значит, что произойдёт разрушение существующего социального порядка.

Логика неустойчивой техники [Laet, Mol 2000], на языке которой были описаны оба типа благ, показывает, как возможны переходы между ними. Блага являются примерами подвижной техники, которая в качестве материальных благ проходит через серию изменений, а в качестве правовых благ стабилизирует нормативное пространство ПЗЗ. В первом случае подвижная техника сохраняет форму, а во втором её границы становятся неустойчивыми. Д. Ло показывает, что, хотя два типа подвижной техники обладают общими чертами, они не могут быть преобразованы один в другой [Ло, Вахштайн 2006] (см. также: [Вахштайн 2005]). Они оказываются соединёнными за счёт разрыва или напряжения, возникающего между ними. Такой способ работы и изменения объектов Ло называет *социальной топологией*

и объясняет, что пространства и объекты, существующие за счёт напряжения между непереводаемыми друг в друга явлениями, могут изменяться двумя способами, сохраняя исходную форму или разрушая её и переходя от исходного состояния к его противоположности. Первые изменения Ло называет *гомеоморфными*, а вторые — *негомеоморфными*. Однако, перенося понятие топологии из математики в социологию, Ло расширяет его значение: в математике к топологическим изменениям относятся только *гомеоморфные преобразования*, где топологическая форма объекта сохраняется, когда, например, шар трансформируется в пирамиду. *Негомеоморфное* изменение, или трансформация шара в тор, с точки зрения математики, топологическим преобразованием не будет, хотя могут быть негомеоморфными пространства [Виро et al. 2010]. Тем не менее негомеоморфные преобразования Ло также считает изменениями, которые, в отличие от гомеоморфных, будут необратимы. Если такие изменения произошли, то уже нельзя вернуться к исходному состоянию. Социальные негомеоморфные преобразования остаются изменениями благодаря тому, что сохраняются социальные связи между исходным и изменённым состояниями.

Для нормативного пространства ПЗЗ и материального пространства города изменения благ будут гомеоморфными преобразованиями, которые можно возвращать к исходным формам за счёт взаимодействий и переговоров. Негомеоморфные преобразования благ связаны с изменением их формы: расширением или сжиманием их сети связей или пространства действия. Изменения формы, которые приводят к необратимым преобразованиям, можно, вслед за М. Стратерн, назвать масштабированием [Strathern 1999], что, в случае ПЗЗ, будет связано с переключением между разными нормативными стилями. Масштабирование может быть двух видов, в зависимости от того, к какому типу благ оно применяется. Для материальных благ масштабирование будет выделять ядро, или ключевые элементы, материального блага, которые остаются стабильными в процессе изменений и согласований, и периферию, внутреннюю или внешнюю. Внутренняя периферия будет возникать, когда материальное благо распадается на части в процессе переговоров и происходит перераспределение прав собственности. Внешняя периферия, наоборот, позволяет поддерживать материальное благо в неизменном виде за счёт расширения сети акторов. Если речь идёт о правовых благах, то масштабирование направлено на обособление нормативного стиля, который пытается установить благо, за счёт образования локальных зон, где этот нормативный стиль может действовать. Таким образом, в этом случае блага обретают жёсткие границы и распределяются по территории города.

Два типа масштабирования отражают два вектора действия ПЗЗ в системе градостроительной документации между стратегическим документом ГП и проектом планировки территории, работающим в близкой временной перспективе. При негомеоморфных изменениях материальных благ масштабированию подвергаются права собственности, которые стремятся разрешить конфликт норм; и, наоборот, правовые блага, изменяясь, упорядочивают в рамках конкретных зон отношения собственности и техник владения. В этом случае ПЗЗ выступают как способ координации двух видов масштабирования и двух типов конфликтов, которые ПЗЗ пытаются нейтрализовать за счёт масштабирования. В результате рассматриваемые в этой статье города по-разному реагируют на возможность негомеоморфных преобразований. Город-фронтир отказывается от правовых негомеоморфных преобразований, но позволяет осуществляться локальным материальным необратимым изменениями в виде реализуемых концепций и проектов. В городе-заводе, наоборот, городская администрация стремится к негомеоморфным правовым преобразованиям, локализуя их в нескольких участках города и переключая за счёт этого нормативные стили ПЗЗ.

Таким образом, поэтапные изменения, ради регулирования которых ПЗЗ вводились в систему градостроительной документации, являются результатом негомеоморфных преобразований материальных и правовых городских благ. ПЗЗ координируют процессы переключений между гомеоморфными и негомеоморфными преобразованиями, чтобы стабилизировать городской социальный порядок либо за

счёт материальных изменений, либо с помощью социальных или нематериальных изменений⁹. Это позволяет говорить, что ПЗЗ работают не только как инструмент пространственного упорядочивания городских взаимодействий, но также во временной перспективе, осуществляя переключения между двумя типами порядков. Исходя из анализа регулирования и изменений ПЗЗ можно говорить о *топологическом* характере городского права, то есть построенном на регулировании изменений, а не на следовании установленному правилу действия или правилу выполнения этого действия. Оба варианта правил — правило, нацеленное на результат, и правило, которое регулирует процесс, — для топологического права лишь частные ситуации, между которыми необходимо найти баланс или точку негеоморфных преобразований. Такой подход делает топологическое право эмпирическим, работа которого связана с постоянной проверкой соответствия ситуаций и норм.

Приложение

Таблица П.1

Перечень интервью, упомянутых в статье, и основные характеристики респондентов

Город*	Номер интервью	Профессия	Пол
Ф	1	Градостроитель	Женский
Ф	2	Девелопер	Мужской
Ф	3	Активист(ка)	Женский
Ф	4	Градостроитель	Мужской
Ф	5	Градостроитель	Мужской
Ф	6	Активист(ка)	Женский
Ф	7	Чиновник	Мужской
З	1	Муниципалитет	Мужской
З	2	Девелопер	Женский
З	3	Бывший муниципальный служащий	Мужской
З	4	Активист(ка)	Женский
З	5	Юрист	Мужской
З	6	Архитектор	Женский

* Ф — город-фронтир; З — город-завод.

Литература

- Башарин А. 2020. Вопросы осуществления квазирезервирования земельных участков на примере анализа актов Верховного Суда Российской Федерации. *Имущественные отношения в Российской Федерации*. 11 (230): 80–88.
- Бедерсон В. Д., Шевцова И. К. 2020. Коалиции в обмен на лояльность? Отношения власти и строительного бизнеса в крупных российских городах на примерах Перми и Екатеринбурга. *Полития: Анализ. Хроника. Прогноз (Журнал политической философии и социологии политики)*. 4 (99): 153–175.
- Вайтенс А. 2009. Эволюция правил землепользования и застройки в Петербурге — Ленинграде — Санкт-Петербурге (1830–2000 гг.). *Вестник гражданских инженеров*. 3 (20): 5–9.
- Вайтенс А., Косенкова Ю. 2006. *Развитие правовых основ градостроительства в России XVIII — начала XXI века*. Обнинск: Институт муниципального управления.

⁹ См. про соотношение материального и нематериального в городе: [Вахштайн 2014].

- Вахштайн В. С. 2005. Возвращение материального. «Пространства», «сети», «потoki» в акторно-сетевой теории. *Социологическое обозрение*. 4 (1): 94–115.
- Вахштайн В. С. 2014. Пересборка города: между языком и пространством. *Социология власти*. 2: 9–38.
- Виро О. Я. et al. 2010. *Элементарная топология*. М.: МЦНМО.
- Высоковский А. А. 2011. Смена вех: от градостроительства к градоустройству. *Архитектурный вестник*. 2 (119): 46–49.
- Высоковский А. А., Валетта У. (отв. ред.). 1999. *Правовое зонирование: опыт разработки правил землепользования и застройки в городах*. М.: Русская панорама.
- Гельман В. Я. 2016. Политические основания «Недостойного правления» в постсоветской Евразии (переосмысливая исследовательскую повестку дня). *Полития: Анализ. Хроника. Прогноз (журнал политической философии и социологии политики)*. 3 (82): 90–115.
- Гельман В. Я. 2019. *«Недостойное правление»: политика в современной России*. СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге.
- Гудзь Т. В., Карасельникова И. В., Косолапов Н. А. 2020. *Правовое зонирование. Регулирование городской застройки. Опыт Перми*. М.: Изд. дом ВШЭ.
- Карбаинов Н. И. 2014. Как владельцы (не) становятся частными собственниками: земельные конфликты в Улан-Удэ и Сочи. *Журнал социологии и социальной антропологии*. 17 (5): 85–108.
- Киль Ю. Э., Сеницына В. А. 2021. Согласование архитектурно-градостроительного облика: спорные вопросы и перспективы совершенствования законодательного регулирования. *Вопросы российской юстиции*. 13: 37–70.
- Косарева Н. Б., Трутнев Э. К. 2003. Роль государства в развитии рынка земли и иной недвижимости. *Имущественные отношения в Российской Федерации*. 7 (22): 89–101.
- Ледяев В. Г. 2008. Городские политические режимы: теория и опыт эмпирического исследования. *Политическая наука*. 3: 32–60.
- Лимонов Л. Э. 2004. Регулирование территориального развития и инвестиционные стратегии крупных городов. В сб. Ясин Е. Г. (отв. ред.) *Конкурентоспособность и модернизация экономики*. М.: Изд. дом ВШЭ; 218–226.
- Литвак Е. Г. 2002. Административные барьеры на пути привлечения инвестиций в строительство. *Имущественные отношения в Российской Федерации*. 6 (11): 32–43.
- Ло Д., Вахштайн В. С. 2006. Объекты и пространства. *Социологическое обозрение*. 5 (1): 30–42.
- Медведев И. Р. 2018. Общественные обсуждения градостроительных проектов в свете Закона № 455-ФЗ. *Закон*. 3: 126–137.
- Мохов С. В., Зотова В. А. 2017. Дело об ограде, столике и скамье: режимы справедливости в практиках распределения мест на кладбище. *Журнал исследований социальной политики*. 15 (1): 21–36.

- Примаков Д. Я., Дмитриева А. В. 2011. Стабильность законодательства и законодательная политика в постсоветских и постсоциалистических странах. В сб. Волков В. В. (отв. ред.) *Право и правоприменение в России: междисциплинарные исследования*. М.: Статут; 55–79.
- Российская Федерация. 2005. Градостроительный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон № 190-ФЗ (утв. от 29.12.2004, с изм. от 30.12.2020). *Собрание законодательства РФ*. 1 (1): Ст. 16.
- Российская Федерация 2014. О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Федеральный закон № 136-ФЗ (утв. от 27.05.2014, ред. от 03.02.2015). *Российская газета*. 121 (6393): 17.
- Российская Федерация. 2016. О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации: Федеральный закон № 373-ФЗ (утв. от 03.07.2016). *Российская газета*. 152 (7020): 14.
- Российская Федерация. 2018. О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон № 507-ФЗ (утв. от 31.12.2017). *Российская газета*. 1 (7464): 23.
- Российская Федерация: Верховный Суд. 2017. *Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2017)* (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 15.11.2017). URL: https://sudact.ru/law/obzor-sudebnoi-praktiki-verkhovnogo-suda-rossiiskoi-federatsii_26/
- Российская Федерация: Высший Арбитражный Суд. 2013. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 1633/13. (утв. от 02.07.2013). URL: http://arbitr.ru/bras.net/f.aspx?id_casedoc=1_1_89457be0-ba80-4bbe-b9ee-b4f21cf2f79f
- Рыжова Н. П., Гузей Я. С., Карбаинов Н. И. 2019. Институт собственности на землю: захваты, «ресурсное изобилие» и особенности инфорсmenta на российском Дальнем Востоке. *Ойкумена. Регионоведческие исследования*. 1 (48): 114–122.
- Рыжова Н. П., Журавская Т. Н. 2020. Идея о частной собственности и «реальные» захваты земли. *Ойкумена. Регионоведческие исследования*. 1 (52): 31–40.
- Трутнев Э. К. 2007. О правовом градорегулировании. *Управление развитием территорий*. 1 (1): 28–32; 1 (2): 15–20; 1 (3): 16–20; 1 (4): 29–32.
- Трутнев Э. К. 2019. *Градорегулирование: Правовое обеспечение градостроительной деятельности: альтернативные модели законодательства и программа исправления его ошибок*. М.: Институт экономики города.
- Тыканова Е. В., Хохлова А. М. 2014. Конфликт прав собственности в постсоветском городе (на примере случаев сноса гаражей в Санкт-Петербурге). *Журнал социологии и социальной антропологии*. 17 (5): 109–121.

- Bamberg M., Georgakopoulou A. 2008. Small Stories as a New Perspective in Narrative and Identity Analysis. *Text & Talk*. 28 (3): 377–396.
- Baron B. 2013. Rescuing the Bundle-of-Rights Metaphor in Property Law. *University of Cincinnati Law Review*. 82 (1): 57–101.
- Bloor D. 1999. Anti-Latour. *Studies in History and Philosophy of Science. Part A*. 30 (1): 81–112.
- Di Robilant A. 2013. Property: A Bundle of Sticks or a Tree. *Vanderbilt Law Review*. 66 (3): 869–932.
- Dryzek J. S. 2002. Policy Analysis and Planning: From Science to Argument. In: Fischer F. (ed.) *Argument Turn Policy Anal Plan*. London: Routledge; 221–240.
- Fischer F., Forester J. (eds) 1993. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham, NC: Duke University Press.
- Fischer F., Gottweis H. 2013. The Argumentative Turn in Public Policy Revisited: Twenty Years Later. *Critical Policy Studies*. 7 (4): 425–433.
- Fischer L. A., Stahl V. E., Baird-Zars B. 2018. Unequal Exceptions: Zoning Relief in New York City, 1998–2017. *Journal of Planning Education and Research*. URL: <https://landuselaw.wustl.edu/Articles/ZoningReliefArticle2018.pdf>
- Galik S., Jagger P. 2015. Bundles, Duties, and Rights: A Revised Framework for Analysis of Natural Resource Property Rights Regimes. *Land Economics*. 91 (1): 76–90.
- Kaplan T. J. 2002. Reading Policy Narratives: Beginnings, Middles, and Ends. In: Fischer F. (ed.) *Argument Turn Policy Anal Plan*. London: Routledge; 175–193.
- Laet M. de, Mol A. 2000. The Zimbabwe Bush Pump: Mechanics of a Fluid Technology. *Social Studies of Science*. 30 (2): 225–263.
- Sabatier P. A. 1995. The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning. Edited by Frank Fischer and John Forester. Durham: Duke University Press, 1993. 327 p. [book review]. *American Political Science Review*. 89 (1): 201–203.
- Strathern M. 1999. Puzzles of Scale. In: Strathern M. *Property, Substance, and Effect: Anthropological Essays on Persons and Things*. London; New Brunswick, NJ: Athlone Press; 204–225.
- Valverde M. 2011. Seeing Like a City: The Dialectic of Modern and Premodern Ways of Seeing in Urban Governance. *Law & Society Review*. 45 (2): 277–312.

BEYOND BORDERS

Nataliya Volkova

Land Use Regulations: Legally Fluid Technology

VOLKOVA, Nataliya A. —

PhD Student in Sociology (RANEPa); Lecturer, Moscow Architectural School (MARSH).
Address: 10 Nizhnyaya Syromyatnicheskaya str., building 2, 105120, Moscow, Russian Federation.

Email: chestrek@gmail.com

Abstract

Urban law is changeable, and its changes may be associated with those in the material environment of the city as well as those in legal instruments. Consequently, the law itself is unstable. Two types of changes are associated with two types of conflict in urban law: conflicts of norms and property rights. The coordination of the two types of conflict means that urban law is decidedly technical. Therefore, the established methods of analyzing urban law, which emphasize the distinction between formal and informal relations, do not work to explain the ways of city law. According to the hypothesis of the study, urban law does not act as a normative or political tool but as an “unstable technique” (a term used de Laet and Mol) that unites a bundle of normative styles. In exemplifying the unstable technique of law, the article considers a local document of Russian urban regulation—Rules of Land Use and Development (PZZ).

The research material was collected in the spring of 2021 in two Russian regional cities named in the text: Frontier City and Factory City. In the empirical part, two cases are analyzed. Changes in the PZZ that affect the material form of the city are described as moving objects that go through a series of negotiations and approvals. For legal changes in the context of the PZZ that affect the structure of the document and its normative styles, the study shows how such changes can be integrated into the existing structure of the PZZ. As a result, we see that the two cities work with material and legal changes in different ways, but both types of changes are irreducible to each other: the transformation of one into the other will lead to the destruction of the existing social order. This type of transformation, which Lo calls non-homeomorphic, sets the structure of the variability of PZZ and urban law and determines their topological nature, built on the ongoing switching between different normative styles.

Keywords: goods; social topology; Rules of Land Use and Development; urban law; unstable technology; normative styles.

References

- Bamberg M., Georgakopoulou A. (2008). Small Stories as a New Perspective in Narrative and Identity Analysis. *Text & Talk*, vol. 28, no 3, pp. 377–396.
- Baron B. (2013) Rescuing the Bundle-of-Rights Metaphor in Property Law. *University of Cincinnati Law Review*, vol. 82, no 1, pp. 57-101.
- Basharin A. (2020) Voprosy osushchestvleniya kvazirezervirovaniya zemel'nyh uchastkov na primere analiza aktov Verhovnogo Suda Rossiyskoy Federatsii [Issues of Implementation of Quasi-Reservation of Land Plots on the Example of the Analysis of Acts of the Supreme Court of the Russian Federation]. *Property Relations in the Russian Federation = Imushchestvennye otnosheniya v Rossiyskoy Federatsii*, no 11 (230), pp. 80–88 (in Russian).
- Bederson V. D., Shevtsova I. K. (2020) Koalitsii v obmen na loyal'nost'? Otnosheniya vlasti i stroitel'nogo biznesa v krupnykh rossiyskikh gorodakh na primerakh Permi i Ekaterinburga [Coalitions in Exchange

- for Loyalty? Relations Between the Government and the Construction Business in Large Russian Cities on the Examples of Perm and Yekaterinburg]. *Politeia: Journal of Political Theory, Political Philosophy and Sociology of Politics = Politiya: Analiz. Hronika. Prognoz (zhurnal politicheskoy filosofii i sociologii politiki)*, no 4 (99), pp. 153–175 (in Russian).
- Bloor D. (1999) Anti-Latour. *Studies in History and Philosophy of Science. Part A*, vol. 30, no 1, pp. 81–112.
- Di Robilant A. (2013) Property: A Bundle of Sticks or a Tree. *Vanderbilt Law Review*, vol. 66, no 3, pp. 869–932.
- Dryzek J. S. (2002) Policy Analysis and Planning: From Science to Argument. *Argument Turn Policy Anal Plan* (ed. F. Fisher), London: Routledge, pp. 221–240.
- Fischer F., Forester J. (eds) (1993). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham, NC: Duke University Press.
- Fischer F., Gottweis H. (2013) The Argumentative Turn in Public Policy Revisited: Twenty Years Later. *Critical Policy Studies*, vol. 7, no 4, pp. 425–433.
- Fischer L. A., Stahl V. E., Baird-Zars B. (2018) Unequal Exceptions: Zoning Relief in New York City, 1998–2017. *Journal of Planning Education and Research*. Available at: <https://landuselaw.wustl.edu/Articles/ZoningReliefArticle2018.pdf> (accessed 20 November 2021).
- Galik S., Jagger P. (2015) Bundles, Duties, and Rights: A Revised Framework for Analysis of Natural Resource Property Rights Regimes. *Land Economics*, vol. 91, no 1, pp. 76–90.
- Gelman V. Ya. (2016) Politicheskiye osnovaniya “nedostoyngo pravleniya” v post-sovetskoy yevrazii (pereosmyslivaya issledovatel’skuyu povestku dnya) [Political Grounds for “Unworthy Government” in Post-Soviet Eurasia (rethinking the research agenda)]. *Politeia: Journal of Political Theory, Political Philosophy and Sociology of Politics = Politiya: Analiz. Hronika. Prognoz (zhurnal politicheskoy filosofii i sociologii politiki)*, no 3 (82), pp. 90–115 (in Russian).
- Gelman V. Ya. (2019) «Nedostojnoe pravlenie»: politika v sovremennoj Rossii [“Bad Governance”: Politics in Contemporary Russia], St. Petersburg: European University Publishing (in Russian).
- Gudz’ T. V., Karasel’nikova I. V., Kosolapov N. A. (2020) *Pravovoe zonirovaniye. Regulirovaniye gorodskoy zastroyki. Opyt Permi* [Legal Zoning. Regulation of Urban Development. The Perm Experience], Moscow: HSE Publishing House (in Russian).
- Kaplan T. J. (2002). Reading Policy Narratives: Beginnings, Middles, and Ends. *Argument Turn Policy Anal Plan* (ed. F. Fisher), London: Routledge, pp. 175–193.
- Karbainov N. I. (2014) Kak vladel’cy (ne) stanovyatsya chastnymi sobstvennikami: zemel’nye konflikty v Ulan-Udje i Sochi [How The Owners (Do Not) Become Private Proprietors: Conflicts over Land in Ulan-Ude and Sochi]. *The Journal of Sociology and Social Anthropology = Zhurnal Sotsiologii i Sotsialnoy Antropologii*, vol. 17, no 5, pp. 85–108 (in Russian).
- Kil’ Yu. E., Sinicyna V. A. (2021) Soglasovanie arkhitekturno-gradostroitel’nogo oblika: spornye voprosy i perspektivy sovershenstvovaniya zakonodatel’nogo regulirovaniya [Coordination of Architectural and

Town-Planning Appearance: Controversial Issues and Prospects for Improving Legislative Regulation]. *Voprosy rossiyskoy yustitsii*, no 13, pp. 37–70 (in Russian).

Kosareva N. B., Trutnev E. K. (2003) Rol' gosudarstva v razvitii rynka zemli i inoy nedvizhimosti [The Role of the State in the Development of the Land and Other Real Estate Market]. *Property Relations in the Russian Federation = Imushchestvennye otnosheniya v Rossiyskoy Federatsii*, vol. 7, no 22, pp. 89–101 (in Russian).

Laet M. de, Mol A. (2000) The Zimbabwe Bush Pump: Mechanics of a Fluid Technology. *Social Studies of Science*, vol. 30, no 2, pp. 225–263.

Law J., Vakhshayn V. C. (2006) Ob'ekty i prostranstva [Objects and Spaces]. *Russian Sociological Review = Sotsiologicheskoe obozrenie*, vol. 5 no 1, pp. 30–42 (in Russian).

Ledyaev V. (2008) Gorodskiye politicheskiye regimi: teoriya i opit empiricheskogo issledovaniya [Urban Political Regimes: Theory and Empirical Research Experience]. *Political Science (RU) = Politicheskaya nauka*, vol. 4, no 61, pp. 129–143 (in Russian).

Limonov L. E. (2004) Regulirovanie territorial'nogo razvitiya i investitsionnye strategii krupnykh gorodov [Regulation of Territorial Development and Investment Strategies of Large Cities]. *Konkurentosposobnost' i modernizatsiya ekonomiki* [Competitiveness and Modernization of the Economy] (ed. E. G. Yasin), Moscow: HSE Publishing House, pp. 218–226 (in Russian).

Litvak E. G. (2002) Administrativnye bar'ery na puti privlecheniya investitsiy v stroitel'stvo [Administrative Barriers to Attracting Investment in Construction]. *Property Relations in the Russian Federation = Imushchestvennye otnosheniya v Rossiyskoy Federatsii*, vol. 6, no 11, pp. 32–43 (in Russian).

Medvedev R. (2018) Obshchestvennye obsuzhdeniya gradostroitel'nykh proektov v svete Zakona № 455-FZ [Public Consultations on Town Planning Projects in Light of Law No. 455-FZ]. *Zakon*, no 3, pp. 126–137 (in Russian).

Mokhov S. V., Zotova V. A. (2017) Delo ob ograde, stolike i skam'e: rezhimy spravedlivosti v praktikakh raspredeleniya mest na kladbishche [The Case of the Fence, Table and Bench: Justice Regimes in the Practices of the Distribution of Places in the Cemetery]. *The Journal of Social Policy Studies = Zhurnal issledovaniy social'noj politiki*, vol. 15, no 1, pp. 21–36 (in Russian).

Primakov D. Ja, Dmitrieva A. V. (2011) Stabil'nost' zakonodatel'stva i zakonodatel'naya politika v post-sovetskikh i postsocialisticheskikh stranakh. [Stability of Legislation and Legislative Policy in Post-Soviet and Post-Socialist Countries]. *Pravo i pravoprimenenie v Rossii: mezhdisciplinarnye issledovaniya* [Law and Law Enforcement in Russia: interdisciplinary research] (ed. V. V. Volkov), Moscow: Statut, pp. 55–79 (in Russian).

Russian Federation. (2005) Gradostroitel'nyj kodeks Rossiyskoy Federatsii [The Town Planning Code of Russian Federation]. Federal Law, 29.12.2004. № 190-FZ (with amendments from 30.12.2020). *Sobranie zakonodatel'stva RF*, no 1 (1), art. 16 (in Russian).

Russian Federation. (2014) O vnesenii izmeneniy v stat'yu 26.3 Federal'nogo zakona "Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoy vlasti sub'yektov Rossiyskoy Federatsii" i Federal'nyy zakon «Ob obshchih principah organizatsii mestnogo sa-

moupravleniya v Rossiyskoy Federatsii: Federal'nyy zakon [On Amendments to Article 26.3 of the Federal Law "On General Principles of Organization of Legislative (Representative) and Executive Bodies of State Power of the Subjects of the Russian Federation" and the Federal Law "On General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation: Federal Law] No. 136-FZ (approved from 27.05.2014, with amendments. from 03.02.2015). *Rossiyskaya Gazeta*, no 121 (6393), p. 17 (in Russian).

Russian Federation. (2016) O vnesenii izmeneniy v Gradostroitel'nyy kodeks Rossiyskoy Federatsii, otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiyskoy Federatsii v chasti sovershenstvovaniya regulirovaniya podgotovki, soglasovaniya i utverzhdeniya dokumentatsii po planirovke territorii i obespecheniya kompleksnogo i ustoychivogo razvitiya territoriy i priznanii utrativshimi silu otdel'nykh polozheniy zakonodatel'nykh aktov Rossiyskoy Federatsii: Federal'nyy zakon [On Amendments to the Urban Planning Code of the Russian Federation, Certain Legislative Acts of the Russian Federation in terms of improving the regulation of the preparation, coordination and approval of documentation on the planning of the territory and ensuring integrated and Sustainable Development of Territories and Invalidation of Certain Provisions of Legislative Acts of the Russian Federation: Federal Law] No. 373-FZ (approved on 03.07.2016). *Rossiyskaya Gazeta*, no 152 (7020), p. 14 (in Russian).

Russian Federation. (2018) O vnesenii izmeneniy v Gradostroitel'nyy kodeks Rossiyskoy Federatsii i otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiyskoy Federatsii: Federal'nyy zakon [On Amendments to the Urban Planning Code of the Russian Federation and Certain Legislative Acts of the Russian Federation: Federal Law] No. 507-FZ (approved on 31.12.2017). *Rossiyskaya Gazeta*, no 1 (7464), p. 23 (in Russian).

Russian Federation: The Higher Arbitrazh Court. (2013) *Postanovlenie Prezidiuma Vysshego Arbitrazhnogo Suda Rossiyskoy Federatsii* [Resolution of the Presidium of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation] No. 1633/13 (approved on 02.07.2013). Available at: http://arbitr.ru/bras.net/f.aspx?id_casedoc=1_1_89457be0-ba80-4bbe-b9ee-b4f21cf2f79f (accessed 1 November 2021) (in Russian).

Russian Federation: Supreme Court. (2017) *Obzor sudebnoy praktiki Verhovnogo Suda Rossiyskoy Federatsii* [Review of Judicial Practice of the Supreme Court of the Russian Federation] No. 4 (approved by the Presidium of the Supreme Court of the Russian Federation on 15.11.2017). Available at: https://sudact.ru/law/obzor-sudebnoi-praktiki-verkhovnogo-suda-rossiiskoi-federatsii_26/ (accessed 1 November 2021) (in Russian).

Ryzhova N. P., Guzej Ya. S., Karbainov N. I. (2019) Institut sobstvennosti na zemlyu: zakhvaty, "resursnoe izobilie" i osobennosti inphorsmenta na rossiyskom Dal'nem Vostoke [The Institution of Land Ownership: Seizures, "Resource Abundance" and Features of Information in the Russian Far East]. *Ojkumena. Regional Researches = Ojkumena. Regionovedcheskie issledovaniya*, no 1 (48), pp. 114–122 (in Russian).

Ryzhova N. P., Zhuravskaya T. N. (2020) Ideya o chastnoy sobstvennosti i "real'nye" zakhvaty zemli [The Idea of Private Property and "Real" Land Grabs]. *Ojkumena. Regional Researches = Ojkumena. Regionovedcheskie issledovaniya*, no 1 (52), pp. 31–40 (in Russian).

Sabatier P. A. (1995) The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning. Edited by Frank Fischer and John Forester. Durham: Duke University Press, 1993. 327 p. [book review]. *American Political Science Review*, vol. 89, no 1, pp. 201–203.

Strathern M. (1999) *Puzzles of Scale. Property, Substance, and Effect: Anthropological Essays on Persons and Things*, London; New Brunswick, NJ: Athlone Press, pp. 204–225.

- Trutnev E. K. (2007) O pravovom gradoregulirovanii. Upravlenie razvitiem territoriy [About Legal City Regulation]. *Territorial Development Management = Upravlenie razvitiem territorij*, vol. 1, no 1, pp. 28–32; vol. 1, no 2, pp. 15–20; vol 1, no 3, pp. 16–20; vol 1, no 4, pp. 29–32 (in Russian).
- Trutnev E. K. (2019) *Gradoregulirovanie: Pravovoe obespechenie gradostroitel'noy deyatelnosti: al'ternativnye modeli zakonodatel'stva i programma ispravleniya ego oshibok* [Urban Regulation: Legal Support of Urban Planning Activities: Alternative Models of Legislation and a Program for Correcting Its Mistakes], Moscow: Institute of Urban Economy (in Russian).
- Tykanova E. V., Hohlova A. M. (2014) Konflikt prav sobstvennosti v postsovet'skom gorode , no.na primere sluchaev snosa garazhey v Sankt-Peterburge) [The Conflict of Property Rights in a Post-Soviet City, no. on the Example of Cases of Demolition of Garages in St. Petersburg]. *The Journal of Sociology and Social Anthropology = Zhurnal Sotsiologii i Sotsialnoy Antropologii*, vol. 17, no 5, pp. 109–121 (in Russian).
- Vakhshayn V. S. (2005) Vozvrashchenie materialnogo. “Prostranstva”, “seti”, “potoki” v aktorno-setevoy teorii [Return of the Material. “Spaces”, “Networks” and “Flows” in Actor-Network Theory]. *Russian Sociological Review = Sotsiologicheskoe obozrenie*, vol. 4, no 1, pp. 94–115 (in Russian).
- Vahshayn V. S. (2014) Peresborka goroda: mezhdru yazykom i prostranstvom [Reassembly of the City: Between Language and Space]. *Sociology of Power = Sociologiya vlasti*, no 2, pp. 9–38 (in Russian).
- Vajtens A. (2009) Evolyutsiya pravil zemlepol'zovaniya i zastroyki v Peterburge—Leningrade—Sankt-Peterburge (1830-2000 gg.) [Evolution of land use and development rules in St. Petersburg-Leningrad-St. Petersburg (1830-2000)]. *Bulletin of Civil Engineers = Vestnik Grazhdanskikh Inzhenerov*, no 3 (20), pp. 5–9 (in Russian).
- Vajtens A., Kosenkova Yu. (2006) *Razvitie pravovykh osnov gradostroitel'stva v Rossii XVIII — nachala XXI vekov* [Development of the Legal Foundations of Urban Planning in Russia of the XVIII — early XXI centuries], Obninsk: Institut of Municipal Governance (in Russian).
- Valverde M. (2011) Seeing Like a City: The Dialectic of Modern and Premodern Ways of Seeing in Urban Governance. *Law & Society Review*, vol. 45, no 2, pp. 277–312.
- Viro O. Ya., Ivanov O. A., Necvetaev N. Yu., Harlamov V. M. (2010) *Elementarnaya topologiya* [Elementary Topology], Moscow: Moscow Center for Continuous Mathematical Education (in Russian).
- Vysokovsky A. A. (2011). Smena vekh: ot gradostroitel'stva k gradoustrojstvu [Changing Milestones: From Urban Planning to Urban Planning]. *Architectural Bulletin = Arhitekturnyj vestnik*, no 2 (119), pp. 46–49 (in Russian).
- Vysokovsky A. A., Valetta U. (eds) (1999) *Pravovoe zonirovaniye: opyt razrabotki pravil zemlepol'zovaniya i zastroyki v gorodakh* [Legal Zoning: Experience in Developing Land Use and Development Rules in Cities], Moscow: Russian Panorama (in Russian).

Received: May 31, 2021

Citation: Volkova N. (2021) Pravila gorod'skogo zonirovaniya: pravovaya izmenchivaya tekhnika [Land Use Regulations: Legally Fluid Technology]. *Journal of Economic Sociology = Ekonomicheskaya sotsiologiya*, vol. 22, no 5, pp. 55–83. doi: 10.17323/1726-3247-2021-5-55-83 (in Russian).