

Правовое зонирование. Обзор американского опыта в контексте трансформации российской системы градорегулирования

Роман Бабейкин

Введение

После распада СССР и перехода к рыночной экономике Россия столкнулась с необходимостью создать инфраструктуру рынков, в том числе рынка недвижимости. Во многом решением этой проблемы должен был стать институт правового зонирования, призванный заменить устаревший советский инструментарий регулирования землепользования и застройки в соответствии с новыми рыночными принципами. Первые правила землепользования и застройки были разработаны в российских городах во второй половине 1990-х годов, а в 2004 году и сам принцип правового зонирования был закреплен в Градостроительном кодексе Российской Федерации (далее – ГрК РФ).

Таким образом, правовое зонирование в России было установлено в качестве основного инструмента регулирования характеристик землепользования и застройки. Это заметно отличает отечественную систему от тех, что сложились в большинстве государств, возникших на территории бывшего СССР, за исключением Кыргыз-

Роман Валерьевич Бабейкин, аналитик, Высшая школа урбанистики им. А. А. Высоковского ФГРП НИУ ВШЭ; Российская Федерация, 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 13.
E-mail: rbabeikin@hse.ru

Статья посвящена изучению американского опыта правового зонирования с целью критического осмысления перспектив его применения в России. Исследование проведено в формате обзора существующих теоретических и эмпирических зарубежных исследований, основанных на анализе данных об американских городах. В обзор включены наиболее цитируемые американские тематические публикации, отобранные по заранее прописанному алгоритму в рамках подхода structured qualitative literature review (SQLR). Рассмотрение отобранных исследований свидетельствует о широте инструментария правового зонирования в США, а также о наличии взаимосвязи между ним и особенностями экономического уклада в стране. Сравнение истории становления правового зонирования в США и России позволяет сделать выводы о разнонаправленной динамике развития института в этих странах. Выводы статьи актуальны для ситуации в России, где в условиях наличия законодательной основы для развития института местные практики регулирования землепользования и застройки остаются в большинстве своем малоэффективными.

Ключевые слова: правовое зонирование; регулирование землепользования и застройки; ценность прав на недвижимость; внешние эффекты; транзакционные издержки

Цитирование: Бабейкин Р. (2022) Правовое зонирование. Обзор американского опыта в контексте трансформации российской системы градорегулирования // Городские исследования и практики. Т. 7. № 3. С. 91–115. DOI: <https://doi.org/10.17323/usp73202291-115>

стана [Высоковский, 2005, с. 11–12], постсоветские республики сделали упор на развитие архитектурно-строительного проектирования и документации по планировке территории. Такое отличие российской системы градорегулирования во многом обусловлено тем, что создатели ГрК РФ при построении системы опирались преимущественно на американский опыт [Трутнев, 2017, с. 5], в котором институт правового зонирования является приоритетным инструментом регулирования.

В том числе по этой причине с самого момента принятия ГрК РФ с разных сторон слышится критика существующей системы, основанная на тезисе о неприменимости американского опыта регулирования землепользования и застройки в России. Эта критика зачастую порождает предложения по трансформации системы путем упразднения института правового зонирования или его слияния с институтом территориального планирования¹. То есть на государственном уровне сегодня предлагается путь реформирования системы регулирования землепользования и застройки, предполагающий, по сути, отход от изначально заложенных в ГрК РФ принципов правового зонирования, во многом основанных на американском опыте регулирования.

Действительно, применяемый сегодня российскими городами инструментарий правового зонирования весьма ограничен в сравнении с американским, а установленные правила землепользования и застройки зачастую довольно слабо влияют на характеристики городской среды. В то же время без понимания, почему так происходит, невозможно сформулировать обоснованный подход к совершенствованию системы регулирования землепользования и застройки в России. Отсутствие же такого понимания может среди прочего проистекать из недостаточного освещения в российской тематической научной литературе американского опыта правового зонирования², с оглядкой на который было изначально задумано регулирова-

ние. Между тем полноценная рефлексия основных принципов регулирования землепользования из ГрК РФ возможна только через систематизацию знаний об этом опыте – рефлексия, ставшая как никогда актуальной в свете происходящих сегодня в России изменений привычного уклада экономики и вытекающего из этих изменений запроса на трансформацию регулирования землепользования и застройки³. Поэтому обращение к истокам американской практики сейчас кажется крайне актуальным, так как оно могло бы создать базу для развития дискуссии о том, действительно ли правовое зонирование не сработало в России так, как оно в свое время сработало в США, почему это могло произойти и чем современная система регулирования землепользования и застройки в России отличается от американской.

Соответственно, данный обзор литературы посвящен изучению вопроса о том, как и в какой степени российской системой градорегулирования был заимствован американский опыт правового зонирования и как этот опыт зонирования соотносится с правоприменением института, наблюдаемым в российских городах. Целью обзора является рассмотрение американского опыта правового зонирования, а также создание с опорой на это рассмотрение почвы для его критического осмысления и соотнесения с российскими практиками. Для достижения этой цели в обзоре анализируются наиболее важные американские академические работы, по которым можно проследить общие паттерны развития правового зонирования в США, выявить его особенности и понять, какие функции этот институт выполняет сегодня. Существующие исследования указывают на свойственное американской практике разнообразие целей и инструментария правового зонирования, поэтому в обзоре также кратко обозначается, к каким социально-экономическим последствиям приводит соблюдение различных практик правового зонирования.

1. Так, критика со стороны различных ведомств слышится с 2004 года (см. [Трутнев, 2010]), а на заседании Президиума Госсовета от 21 июня 2022 года идея слияния документов территориального планирования и градостроительного зонирования с целью повышения эффективности их работы была высказана уже заместителем председателя правительства Российской Федерации М. Ш. Хуснуллиным: <http://kremlin.ru/events/president/news/68687>.

2. Американский опыт правового зонирования не стал самостоятельным объектом исследования – он рассматривается преимущественно в контексте изучения иных вопросов, например проблем земельного законодательства (см. [Варламов, 2018; Сутягин, 2021]).

3. Опять же, см.: <http://kremlin.ru/events/president/news/68687>.

Понятие правового зонирования в американской и российской практике

Чтобы подступить к решению обозначенного выше исследовательского вопроса, следует сначала точнее определить объект и предмет рассмотрения. В частности, в российском законодательстве вместо «правового зонирования» применяется понятие «градостроительное зонирование», которое прямого аналога в американской литературе не имеет, ввиду чего сущность связи российского и американского регулирования в нормативных определениях проследить затруднительно. Поэтому для начала стоит пояснить сущность «правового зонирования», как оно понимается в США, а также указать на его ключевые особенности.

В целом в литературе о США в контексте описания института, подобного по функционалу градостроительному зонированию, чаще всего употребляются два понятия – *land use regulation* и *zoning* (точнее, *legal zoning*). Первое шире и, скорее, соответствует отечественному «регулированию землепользования и застройки», тогда как второе на первый взгляд схоже с отечественным «градостроительным зонированием». Однако более детальный взгляд на понятие *zoning* в американской тематической литературе позволяет увидеть широту его трактовок.

Прежде всего, ряд исследователей выделяют две цели *zoning*: обеспечение Парето-эффективного распределения видов землепользования и управление величинами арендных ставок и ценностью земли [Ohls et al., 1974, p. 428]. Первая цель подразумевает нейтрализацию внешних эффектов, оказываемых одним видом землепользования на соседние виды использования. То есть смыслом *zoning* здесь является снижение внешних эффектов путем контроля распределения видов землепользования [Ohls et al., 1974, p. 429]. Достигать этого можно путем ограничения доли территории, которую может занимать определенный вид землепользования, что делает *zoning* инструментом специфического ограничения спроса на землю под конкретный вид землепользования [Wallace, 1988, p. 308]. Таким образом, *zoning* оказывается механизмом, позволяющим решать провалы рынка недвижимости, связанные с контролем негативных экстерналий [Mills, 1979, p. 1195–1196; Mills, 1989, p. 1]. Вторая цель подразумевает, что функцией этого инструмента также является прямое

регулирование ценности недвижимости, и в этом смысле он заменяет собой налоги и сборы, которые в иных условиях муниципалитет был бы вынужден устанавливать в целях сохранения ценности недвижимости, в чем заинтересованы ее собственники [Ohls et al., 1974, p. 431–432]. В этом смысле *zoning* трактуется как набор специфических ограничений, налагаемых на выбор вида землепользования, который позволяет иным способом передать муниципальным властям заинтересованность владельца недвижимости в ее ценности [Fischel, 2000, p. 403]. То есть здесь этот институт выступает своеобразным аналогом страхования недвижимости, предоставляемым коллективно всем собственникам сразу [Fischel, 2004, p. 317]. В то же время в части литературы *zoning* подразумевает отнесение к нему вообще любых правил использования территории, вырабатываемых в процессе переговоров заинтересованных лиц [Poulton, 1997, p. 85]. При таком взгляде устанавливаемые этим инструментом правила могут не сводиться только к контролю видов землепользования, а его инициаторами могут быть не только собственники. То есть *zoning* может трактоваться как способ сохранения сложившихся характеристик местного сообщества [Mullin, 1976, p. 9; Thorson, 1996, p. 43], но также может пониматься и совершенно иначе.

Указанные различия в трактовке понятия *zoning* в американской научной литературе связаны с тем, что в разные исторические периоды институт правового зонирования в США представлял интересы разных стейкхолдеров и, соответственно, преследовал разные цели. Неизменным всегда оставалось одно: *zoning* был инструментом регулирования объема прав на недвижимость [Fischel, 1978, p. 64; Lai, 1994a, p. 158]. Связано это с тем, что на свободном рынке недвижимости всегда торгуется не сама недвижимость, а права на нее: право ее приобрести, сдать в аренду, заложить, продать и т.д. Чем больше этот объем прав, тем дороже благо, а потому требуется устойчивый механизм защиты прав на недвижимость, который позволил бы сохранять ценность права в долгосрочном периоде [Fischel, 1978, p. 66]. Под ценностью права в данном случае можно всегда понимать некий стоимостной эквивалент: на ценность права влияют не только прямые экономические факторы, но и социальные, экологические и прочие факторы, однако экономические всегда оказывают влияние

на итоговую цену на рынке, выраженную в деньгах⁴. Соответственно, если *zoning* ориентирован на регулирование ценности права, то он может регулировать рынок крайне по-разному – не всегда это будет прямое экономическое воздействие даже при том, что оно всегда будет иметь стоимостной эквивалент.

Поэтому в данном обзоре в качестве наиболее релевантного аналога понятия *zoning (legal zoning)* используется именно понятие «правовое зонирование»⁵, что подчеркивает направленность института на регулирование объема прав на недвижимость. Подобная аналогия подтверждается словами самих разработчиков ГрК РФ, которые придерживаются использования скорее этого понятия, чем понятия «градостроительное зонирование» [Боголюбов, 2016, с. 154; Бандорин, 2012, с. 91]. Соответственно, правовое зонирование будет рассматриваться здесь в качестве инструмента регулирования объема прав на недвижимость, оказывающего влияние на рыночные процессы. Поскольку указанное влияние в американской практике регулирования, как видно из данных выше примеров определений понятия *zoning*, существенно различалось в разные исторические периоды, то сам материал, изучению которого будет посвящено исследование, а именно цели, субъекты и эффекты зонирования в США, будет рассмотрен в порядке своей естественной эволюции на протяжении нескольких сменявших друг друга исторических периодов.

Методология обзора американского опыта правового зонирования

Теперь, когда точнее определены объект и предмет исследования, следует перейти к более подробному описанию методологии работы. За более чем столетие с момента зарождения правового зонирования в США в зарубежной литературе был накоплен огромный опыт изучения исследуемого вопроса. Чтобы наиболее емко описать историю развития института, требуется в первую очередь рассмотреть те научные работы, которые потенциально оказали

наибольшее влияние на развитие понимания исследуемого вопроса, для чего такие исследования сначала требуется выявить. С этой целью в данном литературном обзоре используется системный подход к выбору источников для анализа, который в зарубежной литературе зачастую именуется структурированным качественным обзором литературы или *structured qualitative literature review* (далее – SQLR). Такой подход часто используется в актуальных высокоцитируемых зарубежных исследованиях, посвященных городской тематике или обзору различных регуляторных практик⁶. Однако поскольку механизмы правового зонирования в США эволюционировали во многом в силу изменения глобальных тенденций развития экономики и социальной жизни, они не могут быть рассмотрены вне контекста социально-экономических трансформаций, произошедших в США и мире за последние 50 лет. По этой причине результаты SQLR в этом обзоре не станут его центральным содержанием, но выступят скорее отправной точкой для выстраивания линии повествования.

Что касается алгоритма проведения SQLR, то он традиционно состоит из нескольких этапов, в том числе определения формулировки запроса, выбора библиотек для поиска, отбора релевантных источников на основании ряда критериев и общего описания финального набора рассматриваемых исследований [Attard, 2015, р. 400; Meijer, 2016, р. 392–393]. В качестве ключевых слов для поиска публикаций были выбраны *land use regulation* и *zoning*⁷; в качестве приоритетных библиотек – ресурсы Scopus и Web of Science.

Алгоритм поиска был следующим. Сначала был проведен поиск по ключевым словам *land use regulation* и *zoning* в заголовках, ключевых словах и описаниях источников, доступных в указанных библиотеках; затем выбраны статьи, посвященные американскому опыту. Так как множество полученных исследований было создано в рамках научных областей, не отвечающих целям данного обзора (естественные науки, гуманитарные науки и т. д.), первичные результаты были сразу же отфильтрованы по принадлежности к релевантным

4. Например, уровень преступности в районе – это фактор, косвенно проявляющийся в денежной стоимости недвижимости в этом районе, так как он потенциально влияет на благосостояние собственника этой недвижимости.

5. С этого момента понятие «зонирование» будет употребляться здесь также в качестве синонима понятия «правовое зонирование».

6. См.: [Kabish, 2015; Fishman, 2016; Yigitcanlar, 2019; Berghauser, 2021; Stavroulaki, 2021].

7. Не во всех работах применяется понятие *legal zoning*, так что было принято решение использовать более широкое понятие, отделив затем нерелевантные источники.

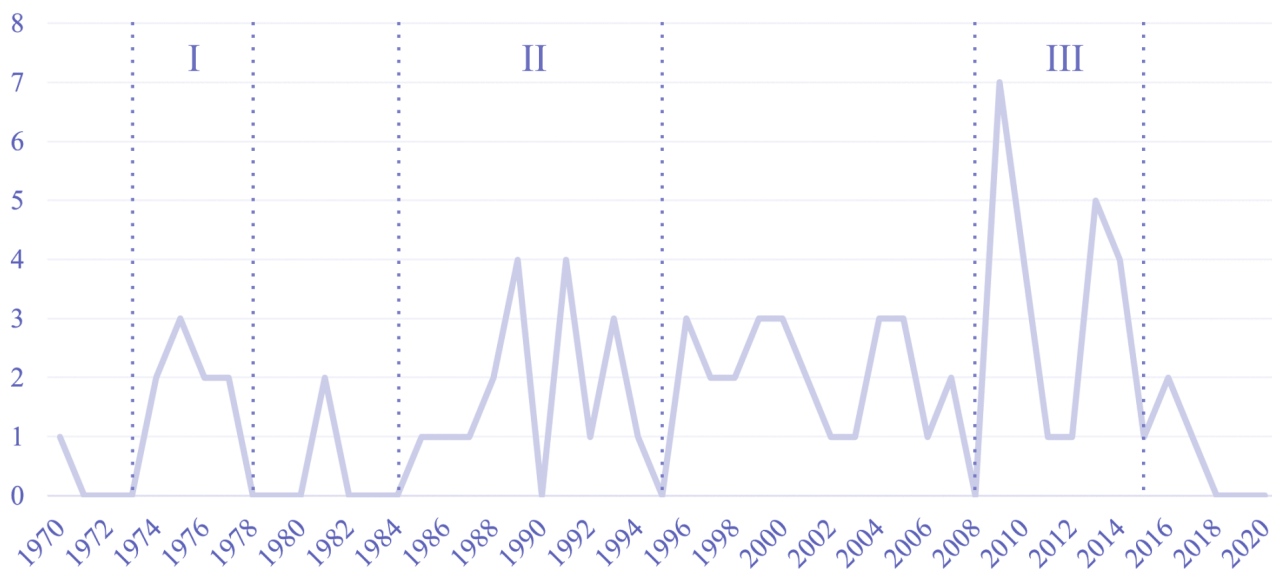


Рис. 1. Количество публикаций по годам

Источник: составлено автором.

отраслям знания. Далее был произведен анализ распределения источников по хронологии их публикации, в результате чего был выявлен активный рост числа публикаций с середины 1970-х годов (в чем состоит его возможная причина, будет сказано далее), поэтому было принято решение сконцентрироваться на изучении исследований, вышедших в период с указанного момента по настоящее время. Так как цель обзора состоит в рассмотрении наиболее важных тематических исследований, из анализа также были исключены исследования, которые по данным соответствующей библиотеки имели менее 30 цитирований. На финальном этапе указанные наборы были вручную очищены от нерелевантных тематике обзора исследований путем скрининга их заголовков, ключевых слов и описаний, а также работ, посвященных исключительно обзорам других исследований, и затем соединены в единый набор, не содержащий дубликатов. В итоге в фокусе обзора оказались 84 публикации.

Взгляд на общую динамику выхода американских высокоцитируемых публикаций по вопросам правового зонирования позволяет выявить периоды, когда у научного сообщества возникал особый интерес к теме.

Первый период повышенного интереса приходится на 1973–1979 годы (I), после чего частота выхода высокоцитируемых исследований на некоторое время снижается. С конца 1980-х годов интерес к теме снова начинает активно расти (II) и после недолгой стабилизации в начале 2000-х достигает нового пика в конце 2000-х – начале 2010-х (III). Такое неравномерное распределение публикаций во времени позволяет предположить, что присутствует

некоторая связь между историей рассмотрения вопроса и взглядом на механизмы работы института. Это предположение подтверждается распределением тематик ключевых исследований: определенные тематики со временем уходят из дискурса, тогда как другие, наоборот, становятся более обсуждаемыми. Например, в 1980-х годах уже почти не встречаются работы, где в названии или ключевых словах упоминались бы *externality zoning* или *fiscal zoning*, а до 2000-х в отобранном пуле публикаций есть всего одно исследование, посвященное *inclusionary zoning*, хотя позже за сравнительно короткий период этой тематике было посвящено целых пять высокоцитируемых работ. Соответственно, историю правового зонирования в США можно условно разделить на несколько эпох, которые подробно рассмотрены далее.

«Пигувианские» истоки правового зонирования в США

На самом деле, в США идея создания структурированного регулирования землепользования и застройки зародилась позднее, чем в Европе. Так, в Германии уже к концу XIX века сложилась определенная, хоть и далекая от подлинно правовой система регулирования [Logan, 1976, p. 379], тогда как в США первые разговоры о необходимости регулирования землепользования и застройки начались лишь в начале XX века, причем велись они скорее в контексте поиска механизмов борьбы с коррупцией в строительной отрасли [Howe, 1967, p. 32]. Наличие определенного запроса на регулирование привело к формированию первых практик

по контролю застройки в 1910–1920-х годах, которые, однако, в силу непонимания механизмов воздействия регулирования на рынок недвижимости остались тогда довольно локальными и бессистемными [Zhou, 2008, p. 1650]. Основой регулирования землепользования в те годы еще оставались ковенанты и другие формы прямых соглашений о лимитах строительных изменений, заключаемые между собственниками недвижимости в рамках свободных рыночных отношений [Fischel, 2004, p. 320].

Действительные практики того, что сейчас именуется *zoning (legal zoning)*, получили распространение в США лишь в конце 1920-х – начале 1930-х годов. Основой для этого стало известное решение американского Верховного суда по делу *Euclid v. Ambler*⁸ в 1926 году. Установленные в начале 1920-х в городе Евклиде правила застройки наложили ограничения на размещение отдельных видов землепользования, в частности промышленности, что вызвало недовольство компании *Ambler Realty*, планировавшей застроить приобретенные незадолго до этого земельные участки как раз промышленными объектами. Несмотря на то что установленные правила лишали компанию потенциального дохода, суд встал на сторону города, признав установленные ограничения релевантными. Решение Верховного суда сразу же стало определяющим, так как, опираясь на него, большинство американских городов вскоре ввели схожие ограничения на освоение территорий.

Принимая решение, суд руководствовался прежде всего тем, что установленные в Евклиде ограничения были направлены на сохранение благосостояния местного сообщества, защиту его от потенциально негативного влияния производств, тогда как позиция застройщика не была подкреплена реальным фактом понесенных убытков, ведь выручка от нереализованного проекта осталась лишь потенциальной. Хотя само по себе решение суда отклонить иск *Ambler Realty* некоторыми исследователями считается довольно случайным [Вальверде, 2022], стремительное распространение последствий этого решения по всей стране объясняется довольно объективной причиной. Причина эта состоит в популярности в те годы в США труда А. С. Пигу «Экономическая теория благосостояния», ставшего после судебного дела в Евклиде основой «пигувианского» взгляда на меха-

низм работы институтов регулирования землепользования и застройки [Lai, 1994b, p. 81]. Труд Пигу был посвящен размышлениям о способах достижения равномерного распределения доходов в обществе, в том числе методами налогообложения. Так, Пигу предложил установить специальный налог на фирмы, производящие негативные внешние эффекты (экстерналии): такой налог должен был компенсировать обществу убытки, причиненные ему действиями фирмы и невозможные для компенсации путем простого повышения цены товара (так как бремя издержек несут не только покупатели товара) [Pigou, 1932, p. 195]. Зонирование как раз должно было стать аналогом такого налога. *Externality zoning*, как стал именоваться такой концепт зонирования позже, тоже компенсировал обществу убытки с той разницей, что негативные экстерналии здесь заранее предотвращались путем пространственной сегрегации различных видов землепользования [Fischel, 1980, p. 40]. Эта сегрегация позволила защитить правообладателя недвижимости от снижения ее стоимости из-за соседства с видом землепользования, производящим негативные экстерналии: например, вынесение производств подальше от жилых районов позволяло избежать снижения ценности недвижимости в этих районах.

Немного позже, также на основании труда Пигу, была сформулирована еще одна концепция зонирования – *fiscal zoning*. Если первый подход (*externality zoning*) фокусировался на недопущении возникновения негативных экстерналий, то этот был нацелен уже на справедливое перераспределение ресурсов и издержек. Фиксация видов землепользования здесь являлась в первую очередь инструментом контроля налоговых поступлений: путем определения разрешенной группы видов использования (каждый вид облагался разным налогом) определялась налоговая база и налоговые ставки для каждого земельного участка [Shlay, 1981, p. 705]. Контроль налоговых поступлений также был связан с управлением развитием инфраструктуры. Знание о распределении налоговой базы и видов использования на территории муниципалитета позволяло местной власти предугадывать возникновение потребности у населения в инфраструктуре и, соответственно, открывало возможности для заблаговременного планирования ее размещения, что позволяло

8. *Village of Euclid v. Ambler Realty Co.*, 272 U.S. 365 (1926).

снижать затраты на ее создание [Siegan, 1970, p. 191].

Распространенные до середины 1970-х годов концепции *externality zoning* и *fiscal zoning* лежали в плоскости так называемого экзогенного понимания зонирования, где правовое зонирование понималось как инструмент контроля рынка в целях обеспечения общественного благосостояния [Ohls et al., 1974, p. 429]. Эти концепты удачно вписывались в американский правовой контекст, что позволило им тогда стать основой регулирования землепользования и застройки в США. Так, *externality zoning* было подкреплено конституционным принципом *due process clause*, который запрещал произвольное изъятие правительством у кого-либо права собственности вне установленных законом процедур; согласно концепции *externality zoning*, через местный нормативно-правовой акт устанавливались зоны с различными видами разрешенного использования, что как раз создавало правовое основание для ограничений в строительстве [Durchslag, 2001, p. 647–648]. Концепция *fiscal zoning* расширяла функционал правового зонирования через перераспределение издержек (с помощью контроля налоговой базы), обеспечивая реализацию другого, более сложного конституционного принципа *taking clause*, который запрещал изъятие у кого-либо права собственности без выплаты справедливой компенсации [Durchslag, 2001, p. 647–648].

Таким образом, города США в 1920–1970-х годах стремились использовать институт правового зонирования для реализации идеи Пигу о достижении равномерного распределения благосостояния в обществе через сегрегацию видов использования. В этот период типичной практикой зонирования стало (названное так позднее) *euclidean zoning* [Hirt, 2012, p. 377]. Согласно этой логике зонирования, одна территориальная зона могла характеризоваться наличием либо одного вида землепользования, либо нескольких родственных по функционалу видов, что позволяло однозначно определять налоговую базу и отделять потенциально вредные виды использования от жилья [Hirt, 2010, p. 5].

Кризис «пигувианства» и «коузианский» поворот

Упомянутый ранее всплеск количества американских публикаций о зонировании в 1970-х годах произошел во многом

по причине того, что к этому времени система *euclidean zoning*, казалось, перестала работать на выравнивание общественного благосостояния. Нефтяной кризис 1973 года и общий спад в экономике США пробудили пристальное внимание исследователей к пространственной организации американских городов и динамике цен на недвижимость, особенно на жилье, налоги на которое составляли существенную часть налоговой базы в стране.

Новые эмпирические исследования начали постепенно показывать, что зонирование не всегда приводит к ожидаемому росту ценности недвижимости. Первой причиной отсутствия этого роста было названо почти полное вытеснение к концу 1960-х годов из жилых районов городов видов использования, производящих негативные экстерналии [Stull, 1975, p. 552]. Соответственно, позитивное влияние *externality zoning* на цены, в первую очередь на жилье, существенно снизилось, и однозначно определить его оказалось невозможно [Maser, 1974, p. 126–127]. Все это свидетельствовало о том, что старая концепция зонирования спустя почти 50 лет после судебного дела в Евклиде уже просто устарела.

Более того, со временем возникли опасения, что в новых условиях влияние *externality zoning* и вовсе может стать негативным. Так, оттеснение промышленных и коммерческих видов использования как можно дальше от жилых районов начало приводить к усложнению системы логистики производств, что снижало их эффективность и, самое главное, ценность жилья: это происходило по той причине, что места сбыта товаров оказывались малодоступными для жителей, что снижало качество жизни населения в подобных изолированных районах [Ohls et al., 1974, p. 441].

Вторая причина отсутствия ожидаемого роста ценности недвижимости уже была связана с концепцией *fiscal zoning*. Во-первых, под вопросом оказалась сама экономическая рациональность подобного регулирования. В рыночной экономике, где муниципалитеты конкурируют за налоги, у местной власти всегда есть стимул установить более мягкое регулирование, чтобы привлечь дополнительных резидентов, иначе ценность земли (и налоговая база) со временем начнет сокращаться, так как резиденты будут мигрировать в соседние юрисдикции с более выгодным налоговым режимом [Courant, 1976, p. 93]. Поэтому если контроль над институтом зонирова-

ния получит муниципалитет, он со временем начнет дерегулировать систему, так как она будет только ограничивать количество налогоплательщиков. Соответственно, все старания по установлению регулирования могут оказаться бесполезными, и общество (в лице налогоплательщиков, которые оплатили разработку изначальной схемы зонирования) только понесет потери. Во-вторых, если контроль над институтом зонирования установит местное сообщество, ядром которого являются налогоплательщики, то оно будет заинтересовано в стабилизации налоговой базы и, таким образом, будет выступать за все более жесткое ограничение на размещение поблизости новых видов использования, которые могут повысить ценность земли и, соответственно, налоговую базу [Ohls et al., 1974, p. 437]. При таком сценарии ценность недвижимости со временем также будет стагнировать или даже падать.

Как показала история, именно местное сообщество собственников жилья в итоге и оказало наибольшее влияние на функционирование института зонирования в США. Несмотря на зарождавшиеся сомнения в экономической эффективности зонирования, как минимум сами собственники жилья в крупнейших городах США 1970-х годов, где проблемы с экстерналиями от производств были по большей части уже решены, иногда все равно были готовы существенно переплачивать за жилье в районах, где действовало зонирование [Speyer, 1989, p. 126–127]. При этом уменьшалась плотность застройки и, как следствие, падала плотность населения и снижались темпы создания новой инфраструктуры, так как в зонах с наиболее жестким разделением видов землепользования доминирующим типом жилой застройки становились индивидуальные жилые дома [Shlay, 1981, p. 711–712]. Все это должно было негативно влиять на благосостояние их собственников, однако спрос на жилье в отзонированных пригородах не снижался.

Объяснением подобного, на первый взгляд нелогичного, поведения американских собственников жилья стало то, что американское зонирование в тот момент уже не имело своей целью увеличение стоимости недвижимости или поддержание общественного благосостояния, что находилось в рамках концепций *externality zoning* или *fiscal zoning*. Теперь зонирование стало средством фильтрации состава местного сообщества. Так как сегрегация по признаку расы или дохода во второй

половине XX века в открытой форме постепенно искоренялась, теперь она иницировалась в скрытом виде через зонирование, которое отделяло более дорогие индивидуальные дома от более дешевого жилья в районах смешанного назначения [White, 1975, p. 290]. Это позволяет понять, почему авторы некоторых исследований (см. [Moss, 1977, p. 425]) продолжали заявлять о наличии прямой взаимосвязи между зонированием и ростом цен на недвижимость: в районах с более высоким спросом на жилье более богатым собственникам приходилось активнее ограничивать предложение недвижимости с помощью зонирования, что могло приводить к увеличению цен на нее [Hamilton, 1975, p. 211; Hamilton, 1978, p. 129–130]. Таким образом, зонирование стало восприниматься как ограниченное проявление монопольной власти собственников в пригородах, где местное сообщество таким путем могло добиваться более справедливого (по его мнению) распределения прав на недвижимость и сохранения ценности этого права путем повышения престижности района [Fischel, 1978, p. 79].

Такая во многом политическая логика зонирования стала позже именоваться *exclusionary zoning* [Fischel, 2004, p. 317–318]. Исследования показали, что политика *exclusionary zoning* действительно оказала существенное влияние на ценность недвижимости, и это влияние не всегда было позитивным. Так, подобная логика зонирования жестко определила объем предложения под конкретный вид использования на рынке земли, что повлекло за собой удорожание одних видов недвижимости (в случае с США – индивидуальных домов) и удешевление других (в случае с США – коммерческих видов использования) [Wallace, 1988, p. 318–323; Rose, 1989, p. 335–343]. Существенный рост цен возникал только в жилых районах, расположенных преимущественно в пригородах [McMillen, McDonald, 1991a, p. 63–67; Pogodzinski, 1994, p. 625–626]. Кроме того, было продемонстрировано, что сегрегация на основании дохода происходила бы и в условиях свободного рынка, но зонирование усилило ее [Wheaton, 1993, p. 114–115], так что введение институционализированной «экслюзии» не столько увеличило ценность недвижимости, сколько перераспределило эту ценность между собственниками [McMillen, McDonald, 1999, p. 473–474], сделав жилье более дорогим и увеличив его метраж [Ihlanfeldt, 2007, p. 430–431]. Помимо усиления пространственной сегрегации

политика *exclusionary zoning* могла приводить к снижению ценности недвижимости в долгосрочной перспективе, поскольку жесткая фиксация видов использования и рост числа ограничений на девелопмент сделали невозможной адаптацию землепользования к меняющимся экономическим условиям [Schleicher, 2013, p. 1678]. На фоне нефтяного кризиса 1973 года этот фактор начал казаться особенно существенным.

Соответственно, в 1980-х годах многие американские исследователи признали, что концепции *externality zoning* и *fiscal zoning* устарели, и принципы работы зонирования требуют переоценки [Fischel, 1980, p. 40]. Окончательное понимание того, что зонирование является формой политики, проводимой определенной группой интересов (на тот момент состоятельными собственниками жилья) и потому неэффективной для всего общества, сформировало мнение о том, что система должна быть выстроена так, чтобы учитывать волю как таких групп, так и всего общества в целом [Rolleston, 1987, p. 18–19].

Соответственно, к 1990-м годам в США стало формироваться восприятие зонирования как фактора, который может быть и экзогенным – то есть инструментом, используемым для управления рынком, и эндогенным – то есть предзаданным самим рынком [McMillen, McDonald, 1991b, p. 14]. В этом контексте сформировалась концепция *performance zoning*, в которой зонирование было ориентировано на достижение определенных целей, формируемых в процессе переговоров между субъектами рынка [Hirt, 2012, p. 377]; то есть зонирование должно было стать более гибким. Такая смена подхода была связана с тем, что все более популярным становилось новое, «коузианское» понимание зонирования. В его основу легла созданная еще в 1960 году и до конца 1990-х не вызывавшая пристального интереса у исследователей зонирования⁹ работа Р. Г. Коуза «Проблема социальных издержек», где автор критиковал «пигувианский» подход к обеспечению равного распределения полезности в обществе через борьбу с внешними эффектами. Коуз полагал, что наиболее эффективным методом борьбы с экстерналиями могут стать четкое распределение прав на недвижимость и другие формы борьбы за снижение транзакционных издержек – потерь, связанных с заключением цепочки контрактов в ходе рыночного пе-

распределения благ [Coase, 1960, p. 34–36]. В случае недвижимости цепочка контрактов на рынке особенно сложна, ведь она включает в себя не только контракты, имеющие целью само производство благ (непосредственно строительство), но и соглашения, связанные с маркетингом, продажей, сдачей в аренду, обслуживанием, страхованием недвижимости, поэтому на ранней стадии девелопмента основные потери возникают вследствие асимметрии информации. Ее наличие не позволяет точно определить ценность приобретаемой недвижимости и понять потенциальную отдачу от девелопмента территории. В свою очередь, на поздней стадии потери связаны с необходимостью привлечения широкого круга субъектов для успешного заключения контракта: специалистов по техническому надзору – для проверки физического состояния недвижимости, юристов – для оформления документации, маркетологов – для продажи недвижимости и так далее [Alexander, 2001, p. 56–63]. Правовое зонирование в этом ключе должно способствовать снижению асимметрии информации, позволяя через фиксацию видов использования и установление предельных параметров заранее очерчивать границы девелопмента [Feiock, 2004, p. 373]. Таким образом, благодаря зонированию права на недвижимость окажутся фиксированы и со временем потеряют меньше стоимости вследствие транзакционных издержек [Fischel, 2004, p. 327–328]. В то же время разные транзакционные издержки могут делать цены на два схожих объекта разными; выравнивая эти издержки, зонирование должно быть способно «подтягивать» ценность недвижимости, с оборотом которой связаны наибольшие издержки, к той, с оборотом которой связаны меньшие издержки [Colwell, 1993, p. 784]. Такой взгляд на работу зонирования показывает, что оно может приводить к выравниванию цен на недвижимость путем как фиксации, так и коррекции разрешенных видов использования и предельных параметров строительства.

Соответственно, в новой парадигме зонирование должно было стать инструментом, нацеленным на коррекцию объема прав на недвижимость, а также контроль транзакционных издержек на рынке недвижимости [Fischel, 2000, p. 413–414; Alexander, 2001, p. 47–48]. Это должно было отвечать запросу как обеспеченных собственников жилья, заинтересованных

9. За некоторым исключением, см.: [Fischel, 1978].

в фиксации прав, так и других субъектов рынка, в том числе девелоперов, для которых была важнее ценность недвижимости, формируемая в том числе транзакционными издержками. То есть зонирование теперь было призвано превратиться в механизм, порождаемый запросом рынка и одновременно этот рынок контролирующей.

Опыт применения теории транзакционных издержек привел к популяризации в США концепции *mixed-use zoning* (или *multiple-use zoning*). Подобный подход был свойственен европейским системам регулирования землепользования и застройки, где было принято смешивать в регламентах одной зоны различные по функционалу виды землепользования [Hirt, 2007, p. 438–439]. Это отвечало теории Коуза, из которой следовало, что контракты, связанные с более мультифункциональными товарами, производят меньшее количество транзакционных издержек, так как быстрее реализуются на рынке. Эмпирические исследования показали, что такой подход может быть актуален и для рынка недвижимости [Benmelech, 2005, p. 1146–1147]. Приложение теории рационального выбора к земельным отношениям также продемонстрировало, что применение подхода *mixed-use zoning* благодаря повышению широты выбора видов использования должно приводить к существенному росту ценности земли (до 40%) [Geltner, 1996, p. 44]. К тому же еще в 1980-х годах были высказаны предположения, что смешение видов использования позволит превратить зонирование в средство сокращения транспортных издержек, так как сформированная смешением функций территориальная близость различных видов использования будет способствовать развитию систем общественного транспорта и снижению расстояния внутригородских перемещений [Pines, 1985, p. 180–181; Cervero, 1988, p. 443–444]. Исходя из опыта нефтяного кризиса 1973 года, когда стоимость поездки на автомобиле серьезно выросла, это могло оказаться важным фактором для всей экономики страны.

По тем же причинам у американских планировщиков вскоре возник интерес и к концепции *form-based coding*, согласно которой основным инструментом регулирования застройки должны были стать параметры, а виды использования должны были устанавливаться в общем виде

[Geller, 2010, p. 44–45]. Эта концепция также пришла из Европы и получила популярность в США вследствие появления там движения за «новый урбанизм», участники которого боролись за превращение враждебного к пешеходу, «автомобильного» города в город компактный и удобный для проживания каждого [Hall, 2006, p. 94]. В отличие от Европы, в США 1980-х *form-based coding* не нашла широкого применения как самостоятельная концепция зонирования, однако со временем она интегрировалась в ставший распространенным подход *performance zoning*. Это привело к тому, что в американской практике уже конца 1990-х *form-based coding* нашел применение скорее как дополнительный инструмент, позволявший активизировать рост ценности земли путем повышения широты выбора способов ее освоения (то есть целеполагание применения института совпало с *mixed-use zoning*) [Geller, 2010, p. 42–44], а не как механизм повышения комфортности городской среды, на что он был нацелен изначально и как его видели в Европе.

В результате начиная с 1980-х годов подход к зонированию в городах США начал постепенно меняться. Города стали все больше отходить от жесткого разделения видов землепользования по территориальным зонам и все чаще допускать смешение в регламентах разных, иногда неродственных видов землепользования. Этому также способствовало изменение позиции Верховного суда, который начиная с 1987 года (в отличие от дела в Евклиде 1926 года) в некоторых случаях требовал выплату компенсации субъектам, чьи права были ограничены вследствие установления зонирования¹⁰.

Новая экономика и баланс между «эксклюзией» и «инклюзией»

По мере вытеснения практиками *mixed-use zoning* традиционного *exclusionary zoning* к концу 1990-х – началу 2000-х годов исследователи начали фиксировать результаты следования новому подходу к зонированию. Хотя некоторые исследования свидетельствовали о повышении ценности земли благодаря новому подходу к зонированию [Wolf-Powers, 2005, p. 19–20], было также показано, что смешение видов землепользования может оказывать негативное влияние на некоторые факторы.

10. Наиболее показательны следующие два дела: *First English Evangelical Lutheran Church v. Los Angeles County*, 482 U.S. 304 (1987) и *Nollan v. California Coastal Commission*, 483 U.S. 825 (1987).

Так, добавление элемента параметризации к привычному для США контролю распределения видов использования, произошедшее в контексте разворота в сторону европейских практик регулирования землепользования и застройки, привело к росту затрат на конструирование зонирования. Из-за этого в некоторых кейсах регулирования эти затраты почти сравнялись с издержками, которые рыночные субъекты несли до того из-за высоких транзакционных издержек [Thorsnes, 2000, p. 413]. Кроме того, хотя ценность земли при *mixed-use zoning* в большинстве случаев росла из-за увеличения пула возможностей по ее освоению, само это освоение теперь зачастую откладывалось ввиду роста эластичности предложения недвижимости. Дело в том, что уравнивание ценности разных видов использования не позволяло собственнику рациональным образом выбрать предпочтительный вариант эксплуатации территории, что заставляло его занимать выжидательную позицию и откладывать начало девелопмента [Geltner, 1996, p. 44; Zabel, 2011, p. 582]. Тогда же, когда девелопмент все же происходил, его объемы с высокой вероятностью могли быть выше текущего спроса, так как девелопер ориентировался на динамику роста ценности земли, основанную на позитивных ожиданиях, и мог предполагать, что его собственность в будущем только подорожает. По этой причине развитие городов могло происходить скачкообразно, сообразно колебаниям цен на виды использования. Когда же виды использования были жестко разделены, рынок был более предсказуем и девелопмент проходил более поступательно, что обуславливалось большей устойчивостью предложения к изменению цен на землю [Mayer, 2000, p. 657].

В то же время практика показала, что «скачкообразность» освоения территории в большинстве случаев сопровождалась наиболее полным освоением территории, так как через установление некоторых предельных параметров можно было стимулировать возникновение определенных видов использования [Joshi, 2009, p. 509]. Помимо этого, следование принципам *mixed-use zoning* способствовало снижению пространственной сегрегации по расовому признаку [Rothwell, 2009, p. 789–790], что во многом объяснялось снижением пространственной сегрегации по доходу, так как создаваемое жилье становилось более

разнообразным [Lens, 2016, p. 16]. Таким образом, подход *mixed-use zoning* оказывался более выгодным выбором для более развитых территорий городов, тогда как следование *exclusionary zoning* позволяло ускорить девелопмент на периферийных территориях.

В отношении *exclusionary zoning* также было доказано, что даже в новых экономических условиях жесткое разделение видов использования позитивно сказывалось на территориях, занятых индивидуальными жилыми домами. Там оно приводило к особенно явному ускорению девелопмента, а также существенно повышало ценность недвижимости (особенно в краткосрочной перспективе) [Kok, 2014, p. 146]. Это могло быть обусловлено наличием там дополнительного социального контроля: эмпирические исследования обнаружили, что уровень преступности в одноэтажных пригородах часто был ниже, чем даже в центральных районах городов [Anderson, 2013, p. 736–738]. По этой причине некоторые исследователи указывали, что жесткость зонирования, судя по всему, должна меняться со временем сообразно стадиям девелопмента [Hilber, 2013, p. 38–39].

Соответственно, в 2000–2010-х годах стало понятно, что единый подход к организации работы института правового зонирования создать невозможно: элементы *exclusionary zoning* и *mixed-use zoning* должны сочетаться в различных пропорциях в зависимости от того, для каких целей и в каких условиях устанавливается регулирование. Хорошим примером адаптации механизмов зонирования к меняющимся условиям рынка является концепция *inclusionary zoning*, получившая распространение во многих крупных городах в США в последние два десятилетия.

Под *inclusionary zoning* в текущей американской практике понимают такое зонирование, которое создает специальные условия для строительства жилья, доступного (прежде всего по цене) для более дискриминируемой (по доходу, а иногда еще и по расовому признаку) группы населения [Schuetz, 2008, p. 442]¹¹. Сама по себе эта риторика не нова: вопрос повышения «инклюзивности» зонирования был естественным образом продиктован критикой *exclusionary zoning* и поднимался еще в 1980-х годах (см. [Ellickson, 1981]), но тогда особой огласки не получил. Чтобы понять, почему популяризация концеп-

11. В этом смысле его не следует путать с *mixed-use zoning*, так как второе понятие шире: принцип *mixed-use* не всегда предполагает создание «специальных условий» для определенных групп населения.

та *inclusionary zoning* произошла не так давно, следует обратиться к ранним работам по теме и сравнить их с современными.

Итак, в ранних работах концепт *inclusionary zoning* критикуется за то, что любые механизмы помощи дискриминируемой группе в приобретении жилья неизбежно приводят к росту объема спроса на недвижимость, что при медленно реагирующем на это объеме ее предложения (так как изменения в объемах строительства – процесс длительный) приводит как минимум в краткосрочной перспективе к ее удорожанию [Ellickson, 1981, p. 1215]. Таким образом, приобрести жилье на действительно льготных условиях успевают лишь те, кто готов на старте заплатить больше, то есть выигрывают те бедные, которые по уровню своего благосостояния уже приближены к среднему классу, а наиболее бедные, которые и являются целевой группой помощи, наоборот, проигрывают.

При этом современные исследования показывают, что на практике удорожание недвижимости удастся выявить довольно редко, а динамика объема предложения жилья в городах, использующих инструмент *inclusionary zoning*, сегодня различается [Mikhija, 2010, p. 247; Schuetz, 2011, p. 32]. Такие результаты можно объяснить тем, что сам рынок недвижимости в США в определенный момент поменялся, создав новый запрос на регулирование. Есть весьма конвенциональная в американской науке позиция, что следование концепции *exclusionary zoning* даже вне контекста нефтяного кризиса 1973 года начало тормозить экономическое развитие крупнейших американских городских агломераций: по мере развития их экономик они все больше нуждались в новой рабочей силе, приток которой оказался ограничен из-за высоких цен на жилье, которые были порождены преобладающими во второй половине XX века практиками зонирования [Schleicher, 2013, p. 1693–1694]. Это создало запрос на повышение темпов иммиграции в эти города; мигрантам же требовалось более доступное жилье, так как их благосостояние зачастую было ниже, чем у резидентов. При этом, как показали исследования в других странах, жесткое разделение видов использования может делать объем предложения жилья независимым от спроса на труд, что, в свою очередь, будет приводить к росту цен на рынке и, соответственно, ограни-

чению миграции в города [Vermeulen, 2013, p. 307–308].

Эта тенденция, судя по всему, совпала с распространением новых форм правообладания жильем. Если с 1960-х по начало 2000-х годов в американских городах объем ввода жилья зачастую сокращался, а его стоимость увеличивалась [Glaeser, 2009, p. 278], то в 2000-х объем ввода начал расти, а стоимость жилья стабилизировалась [Huang, 2012, p. 99]. Такое изменение объясняется распространением ипотечных программ и расширением рынка арендного жилья, благодаря чему менее обеспеченные слои населения получили доступ на жилищный рынок крупнейших агломераций [Huang, 2012, p. 94]. Съем жилья могла позволить себе более значительная доля населения, чем покупка, вследствие чего потеряла актуальность обозначенная в 1980-х годах проблема реализации *inclusionary zoning* на практике, которая была связана как раз с приобретением жилья в собственность.

Появление новых способов входа на рынок жилья привело к тому, что применение инструментария *inclusionary zoning* уже не позволяло наиболее «состоятельным» бедным первыми получать доступ к дешевому жилью; к тому же города, заинтересованные в активизации экономического роста, теперь были готовы оказать поддержку менее обеспеченным слоям населения в иммиграции. В то же время следование *exclusionary zoning* стало одним из факторов макроэкономических потрясений конца 2000-х: исчезновение ценового барьера на вход в сообщество жителей пригородов благодаря новым ипотечным программам привело к небывалому росту объема спроса на пригородное жилье (во многом ввиду «престижности», созданной старыми практиками зонирования) и породило дисбалансы на рынке недвижимости, ставшие явными после начала Мирового экономического кризиса 2008 года [Kenaga, 2012, p. 40].

Таким образом, в последнее время вследствие трансформации экономики и рынка недвижимости акцент в США сместился на смешение видов использования для достижения новых целей, отвечающих на изменившийся запрос рынка. Подход *inclusionary zoning* в силу макроэкономических изменений во многом смог реализовать то, за что изначально боролись активисты движения за «новый урбанизм» в 1980-е годы и что тогда нашло выражение в популяризации более простого под-

хода к смешению видов использования. При этом старый подход *exclusionary zoning* не изжил себя полностью и продолжает ограниченно применяться в некоторых городах США, где велика доля населения пригородов в общей доле горожан.

К вопросу о развитии дискуссии о правовом зонировании в России

Хотя этот краткий обзор ключевых исследований не включает в себя описание всех подробностей истории развития института правового зонирования в США, в нем обозначена основная логика этого развития, исходя из понимания которой можно сделать ряд важных выводов для России.

Прежде всего, обзор показал, что свою первоочередную роль правовое зонирование в России все-таки выполнило – наличие этого института в ГрК РФ обеспечило саму возможность реализации принципов *due process clause* и *taking clause*, которые являются ключевыми принципами функционирования государства на рынке недвижимости в рыночной экономике. В российском законодательстве эти принципы были с самого начала зафиксированы в Конституции Российской Федерации, а именно в п. 3 ст. 35¹², а закрепленные в ГрК РФ нормы касательно несоответствующего использования земельных участков и вытекающие из них положения как раз являются способом реализации рыночных принципов российской Конституции.

Что касается реальных практик правового зонирования в российских городах, то на основании обзора опыта США можно сказать следующее. Обзор показал, что хотя весь инструментарий зонирования направлен на реализацию интересов субъектов рынка, под общим понятием «правовое зонирование» в американской практике скрывается целый ряд концепций. Эти концепции имеют довольно разные цели, и именно целеполагание, заложенное в основу регулирования, зачастую определяет механизм работы правового зонирования. Так, в случае с *externality zoning* в центре регулирования оказывается контроль негативных экстерналий ради достижения как общественного благополучия, так и благополучия местного сообщества, что обычно приводит к разделению видов использования и, как результат, стабилизации цен

на рынке недвижимости; *fiscal zoning* преследует схожие цели, но ставит в приоритет контроль налоговой базы, что обеспечивает более справедливое распределение налоговой нагрузки, создает условия для развития одних видов использования и сдерживания экспансии других. Политика же *exclusionary zoning* способствует реализации цели презервации существующих видов использования (в частности, индивидуального жилья), но только в интересах сильных собственников жилья, что приводит к его удорожанию и, соответственно, удешевлению других видов землепользования, снижению миграции и росту пространственной сегрегации в крупных городах. В то же время концепция *performance zoning*, взявший ее за основу подход *mixed-use zoning* и связанный с ними американский вариант *form-based coding* ставят в приоритет снижение транзакционных издержек и борьбу за более полное распределение прав на недвижимость, что более выгодно девелоперам и сравнительно менее обеспеченным слоям населения; из-за этого цены на недвижимость выравниваются, а освоение территорий происходит медленнее, но с большей полнотой. Также американская практика в последние годы порождает новые концепции; наиболее яркая них – *inclusionary zoning*, которая, вторя тезисам «нового урбанизма», напрямую ставит перед собой цель восстановления социальной справедливости как внутри местного сообщества, так и внутри общества в целом, что сочетается с поддержанием определенного фокуса на экономический рост, реализуемый за счет выхода на рынок недвижимости большего числа субъектов и сокращения пространственной сегрегации видов использования.

Подобное разнообразие подходов к организации системы регулирования ставит вопрос о том, какое именно понимание американского *legal zoning* лежит в основе российских практик зонирования, каких целей эти практики пытаются достичь. По комментариям разработчиков ГрК РФ [Боголюбов, 2016] видно, что изначально они ориентировались на более поздние американские практики, пытаясь создать сбалансированное регулирование, обеспечивающее защиту интересов как небольших собственников, так и крупных девелоперов. Например, закон предполагает

12. «Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда» – *due process clause*. Далее следует фраза «принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения» – это принцип *taking clause*.

фиксацию видов землепользования и их разделение по территориальным зонам, одновременно он предусматривает более гибкий инструмент предельных параметров, позволяющий варьировать интенсивность использования, и институт условно разрешенных видов использования, позволяющий при определенных условиях сочетать неродственные виды использования в границах одной территориальной зоны. Ранние документы зонирования в России показывают, что локальные практики регулирования в конце 1990-х – конце 2000-х годов родственны американской концепции *performance zoning*, ставшей популярной в США с конца 1980-х. Это видно и на примере первых правил землепользования и застройки в России – правил землепользования и застройки Великого Новгорода 1997 года, где, с одной стороны, выделены зоны под смешанную застройку, а с другой – в жилых зонах установлено довольно строгое разделение видов использования¹³, и на примере ранних редакций правил Самары, Перми и других городов, где работал А. А. Высоковский, во всех из них разработчиками была заложена логика сочетания потребностей застройщиков, жителей и городских властей.

В то же время последние исследования правоприменения в российских городах демонстрируют, что текущие практики зонирования в России существенно отличаются от американских практик времен распространения концепции *mixed-use zoning*. Градостроительные регламенты городов при их общей гибкости не способствуют максимальному развитию территории и повышению комфорта проживания в городе – застройка создается на периферии городов в отрыве от инфраструктуры центра [Головин, 2021, с. 12]. Также они не замедляют освоение территории, а их постоянная коррекция приводит лишь к снижению конкуренции на строительном рынке и формированию спекулятивных ожиданий у девелоперов [Гудзь, 2020, с. 60]. Американские практики, сохранив определенный акцент на необходимости поддержания экономического роста, в последние десятилетия сконцентрировались скорее на обеспечении того, что можно назвать социальным комфортом жителей, а также определенного баланса между интересами местного сообщества (которое в США до сих пор зачастую представлено соб-

ственниками жилья) и всего общества в целом. В России же мы видим отход от изначального понимания *performance zoning* как способа обеспечить удовлетворение всех сторон градостроительных отношений в иную, противоположную американским практикам, сторону. Сегодня российское регулирование землепользования и застройки зачастую направлено на максимально допустимое смешение видов использования, реальный отказ от параметризации строительства при формальном сохранении института и привязку целеполагания правил землепользования и застройки к целеполаганию, заложенному в документы территориального планирования.

На основании обзора американского опыта можно сделать предположение, что указанный отход от описанного в ГрК РФ конструкта регулирования связан с теми акторами, которые выступают в качестве лобби российского зонирования. Опыт США демонстрирует, что зонирование даже в его подлинно правовой форме может являться формой скрытой экономической политики, проводимой той или иной группой интересов. Особенно хорошо это видно на примере наиболее полно исследованной американскими исследователями истории *exclusionary zoning*. Всеми последствиями, которые оно оказало на экономику американских городов, *exclusionary zoning* обязано образу мышления своих создателей – американского среднего класса, державших в своих руках в послевоенные годы огромную долю национального богатства и стремившегося эту долю сохранить. Есть работы, которые свидетельствуют о существенном влиянии девелоперов и региональных властей на городские политики в отношении зонирования [Гельман, 2010, с. 132; Гудзь, 2020, с. 87–89], однако не вполне ясно, насколько осознанно указанные акторы манипулируют инструментарием правового зонирования, насколько понимают его реальные ограничения и возможности для реализации своих интересов.

Также ответ на вопрос, почему практики регулирования землепользования в России меняются, может лежать в плоскости взаимосвязи зонирования с рынком недвижимости. Американские исследователи и планировщики до определенного момента относились к зонированию как к экзогенному фактору, упустив, что сам

13. См. Решение Новгородской городской думы от 19.12.1996 № 36 «Об утверждении Правил землепользования и застройки в г. Новгороде».

институт может находиться под влиянием рынка, который он регулирует. Помимо *exclusionary zoning* ярким примером такого влияния является и новая тенденция расширения в США концепции *inclusio-nary zoning*, что во многом стало возможным именно благодаря постепенной смене механизмов финансирования выхода на рынок жилья и формированию новых форматов правообладания им. В России же на данный момент практики зонирования зачастую слабо связаны с запросом рынка, муниципалитеты-правоприменители не всегда понимают, как заставить институт работать в собственных интересах. При этом у них нет стимула изучать иностранный опыт и анализировать его – существующие системы оценки деятельности бюрократов слабо адаптированы под рыночные условия¹⁴, нет понимания, как правильно выстраивать рабочий процесс по регулированию землепользования и застройки на местах. Точно так же в силу относительной новизны института подобного понимания нет и у потенциального «низового» лобби правового зонирования – физических и юридических лиц. В современной России, как и в США 1970-х, зонирование все еще видится им фактором экзогенным, ограничивающим рынок со стороны публичной власти, а не эндогенным, возникающим вследствие реализации их собственного запроса на регулирование. В таких условиях главным актором в сфере регулирования землепользования и застройки в России становится государство – оно обладает и волей регулировать землепользование и застройку, и достаточными ресурсами для создания регулирования. По этой причине полномочия в сфере землепользования и застройки зачастую перераспределяются в пользу региональных властей, интерес которых к регулированию градостроительной деятельности обуславливается в первую очередь достижением целевых показателей по вводу жилья и созданию комфортной городской среды.

Таким образом, можно констатировать, что нынешний подход к организации регулирования землепользования в России отклонился от взятого за основу американского образца (*mixed-use* зонирования) в сторону своего более централизованного и экономически ориентированного форма-

та. Однако на проблему можно взглянуть и шире, ведь обнаруженное в результате исследования отклонение можно также трактовать как более глобальный переход. Так, американские практики зонирования, возникшие на низовом уровне, изначально были ориентированы на реализацию интересов местного сообщества (преимущественно собственников жилья); лишь постепенно под влиянием макроэкономических и социальных изменений они трансформировались с целью удовлетворения потребностей всего общества в целом. При этом фокус на защиту сообщества полностью не ушел – распространение концепта *inclusio-nary zoning* демонстрирует лишь то, что изменилось понимание самого понятия сообщества. Американский опыт зонирования, таким образом, является опытом адаптации нормативного регулирования под постоянно меняющийся локальный запрос, что формирует гибкий подход к зонированию, где инструменты зонирования комбинируются в различных формах для достижения различных целей. Такая «мягкость» нормативно устанавливаемых требований вкупе с их локальностью соответствует пониманию пространства, которое известный американский социолог и городской исследователь Мариана Вальверде назвала «видением глазами города». Такое видение подразумевает сочетание модернистских способов контроля пространства (нормативное измерение пространства видами использования и предельными параметрами), именуемых «видением глазами государства», и досовременных (неформализованная трактовка использования пространства исходя из принципов неудобства). Поэтому в этом видении многие городские проблемы до сих пор решаются путем применения критерия неудобства [Вальверде, 2022]. Как показал обзор литературы, американская история зонирования характеризуется следующей цепочкой трансформаций. В начале XX века в США распространился «пигувианский» взгляд на проблему регулирования землепользования, что привело к возникновению первых практик зонирования: по своей сути должен был произойти переход от досовременных практик управления пространством к «видению глазами государства». К 1970-м годам исследователям стало очевидно, что окончательного перехода

14. Посвященные оценки деятельности органов местного самоуправления Указ Президента РФ от 28.04.2008 №607 и Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 №1317 в качестве основных метрик оценки качества реализации градостроительной политики устанавливают темпы ввода жилья: чем выше ввод, тем эффективнее политика. Реальный объем спроса на жилье и наличие колебаний в объеме этого спроса в расчет не берутся.

не произошло – свидетельством этого стали практики институционализированной эксклюзии, которые, хотя и манипулировали нормативным инструментом контроля видов использования, при этом были подчинены местному сообществу собственников жилья, которое использовало их для предотвращения собственных неудобств, что выразилось в пространственной сегрегации по признакам расы и дохода. Осознание того, что зонирование может быть как эндогенным, так и экзогенным, привело к выработке в США начиная с 1980-х годов новых концептов зонирования, сохраняющих ориентацию на реализацию нужд сообщества, но также создающих почву для реализации общественных интересов. Таким образом, сегодняшнее регулирование землепользования и застройки в США существует в контексте «видения глазами города» и развивается в сторону баланса частных и публичных интересов, а также устанавливает общие ограничения на освоение территории, которые учитывают принцип неудобства.

Основанный на сравнительно позднем опыте США изначальный концепт зонирования из ГрК РФ также лежит в лоне «видения глазами города». При этом реальное регулирование землепользования и застройки в России, как было показано выше, заметно отличается от нормативного в сторону «видения глазами государства». Об этом свидетельствует высокая роль нормативных предписаний в контроле застройки, а также значительное влияние региональных властей и слабый учет потребностей местного сообщества в конструировании регулирования землепользования и застройки в российских городах. В российской практике важно само наличие установленных местным нормативно-правовым актом (правилами землепользования и застройки) универсальных ограничений на освоение земли, даже если они при этом игнорируют индивидуальные потребности жителей, ввиду чего бороться с неудобствами приходится точечно, в специальном порядке. В этом контексте текущие практики зонирования в нашей стране оказываются расположенными где-то между современным американским регулированием и советским административным градостроительством – вершиной модернистского взгляда на город «глазами государства». Поэтому все повороты в истории развития правового зонирования в США

связаны только с адаптацией «ядра» системы – акцента на регулирование ценности прав на недвижимость – под новые экономические и социальные реалии, тогда как критика правового зонирования в России, высказываемая «сверху», направлена сегодня зачастую как раз на это «ядро»¹⁵.

Возможно, определенные изменения в развитии российской практики регулирования землепользования и застройки могут произойти вследствие возникновения еще каких-либо новых ориентиров для построения системы контроля застройки. В частности, представляет определенный интерес относительно новая практика создания в некоторых российских городах объемно-пространственных регламентов (ОПР), которые теоретически могут связать «публичный» ориентир российской системы регулирования землепользования и застройки с запросом на повышение комфорта проживания в городах, тем самым частично вернув отечественный подход в лоно заложенного в ГрК РФ представления о регулировании. На данный момент, однако, во многом в силу новизны подобного инструмента однозначные выводы о его влиянии на развитие российских городов сделать затруднительно; требуется накопление большего объема кейсов его применения и последующего подробного их изучения. Пока же динамика развития американской и российской практик скорее противоположна: последний американский опыт свидетельствует о попытке американских городов выработать сбалансированный и адаптивный взгляд на регулирование пространства, выработать идеальный «взгляд глазами города», тогда как российская система сегодня, судя по всему, все больше стремится видеть урбанизированные территории однобоко, лишь «глазами государства».

Таков наиболее важный вывод, который можно сделать на основе данного исследования американского опыта зонирования и его сопоставления с российским. Исследователям правоприменения в российских городах еще предстоит подробнее изучить последствия изменения (а точнее, возвращения) отечественной системы градорегулирования к взгляду на пространство исключительно «глазами государства», однако уже сейчас в российских городах становятся видны первые последствия такого перехода. Это делает дискуссию о правовом зонировании в России как

15. Особенно четко это читалось еще в ранней критике института Минстроем РФ, где одной из ключевых претензий ведомства к тексту ГрК РФ была сама формулировка «правовое зонирование» (см. [Трутнев, 2010]).

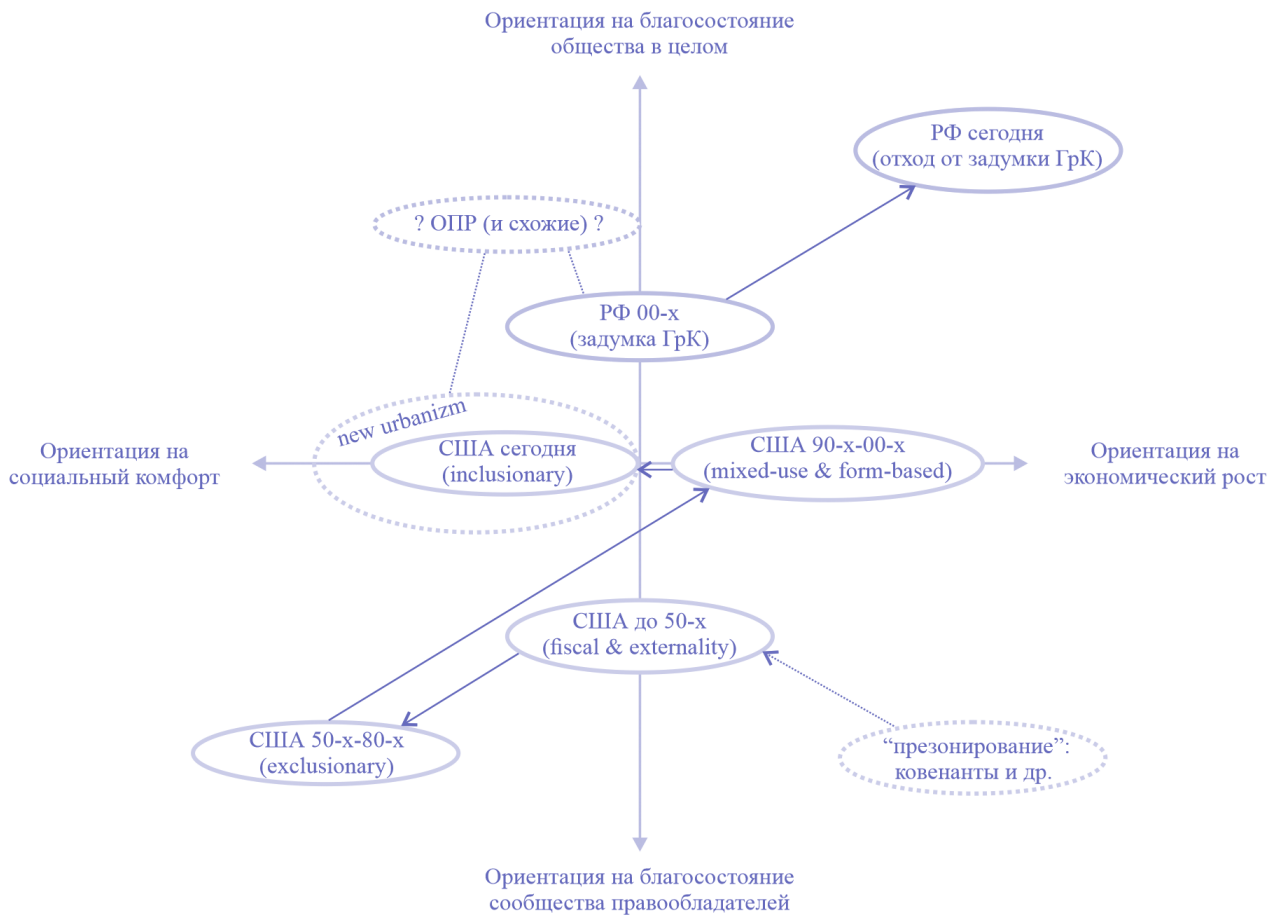


Рис. 2. Схематическое распределение трансформации подходов к регулированию землепользования и застройки в России и США на условных осях исходя из их целеполагания

Источник: составлено автором.

никогда актуальной и побуждает к тому, чтобы изучать механизмы работы, собственные отечественной системе регулирования землепользования и застройки и порождаемые ими дефекты правоприменения.

Заключение

Цель этого обзора состояла в том, чтобы на материалах американских теоретических и эмпирических исследований рассмотреть американский опыт правового зонирования и на основе этого создать почву для его критического осмысления и оценки его соотношения с российским. Изучение 84 отобранных научных источников, опубликованных с 1970 года по настоящее время, позволило сделать ряд важных выводов о дизайне американской системы регулирования землепользования и застройки и о том, какие уроки можно вынести из такого анализа в контексте российской системы, созданной с оглядкой на американскую. Было показано, что американская система регулирования землепользования и застройки изначально выстраивалась с учетом запроса рынка, тогда как российская система градорегулирования, поначалу стремившаяся связать себя с таким за-

просом, постепенно снова начала от него отходить. Важный вывод исследования состоит в том, что текущее американское регулирование пытается найти баланс между частным и публичным интересами, а также между успешным экономическим развитием городов и комфортом жизни их жителей, тогда как российская система в основном ориентирована на реализацию публичных интересов, лежащих преимущественно в экономической плоскости.

Благодарности

Автор выражает благодарность Никите Алексеичу Косолапову и Ирине Васильевне Карасельниковой за помощь в подборе источников и выработке методологии исследования.

Источники

- Бандорин Л. Е. (2012) В целом — оптимизм имеет — // Бюллетень Национального объединения строителей. № 7. С. 91–98.
- Боголюбов С. А., Галиновская Е. А. и др. (2016) Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации. Постатейный. 5-е издание. Москва: Проспект.
- Вальверде М. (2022) Глазами города: диалектика современных и домодерных способов видения в го-

- родском управлении//Городские исследования и практики. Т. 7. № 3. С. 116–139. DOI: <https://doi.org/10.17323/usp73202200-00>.
- Варламов А.А., Антропов Д.В. (2018) Зонирование территорий в зарубежных странах//Московский экономический журнал. № 4. С. 117–128.
- Высоковский А.А. (2005) Правила землепользования и застройки: руководство по разработке. Опыт введения правового зонирования в Кыргызстане. Бишкек: Ега-Басма.
- Гельман В.Я., Рыженков С.И. (2010) Локальные режимы, городское управление и «вертикаль власти» в современной России//Политекс. № 4 (6). С. 130–151.
- Головин А.В., Гудзь Т.В. и др. (2021) Планирование разрастания. Пространственная политика городов России. Москва: Издательский дом НИУ ВШЭ.
- Сутягин М.Д. (2021) Системы планирования и развития территорий на примере зарубежных стран//Энергетическое, экологическое и природоресурсное право. № 9 (16). С. 161–168.
- Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. (2010) Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации. Ответы на проблемные вопросы градостроительной деятельности. Москва: Издательство “Проспект”.
- Трутнев Э.К., Сафарова М.Д. (2017) Исследование зарубежного опыта использования инструментов инклюзивного градостроительного регулирования в целях повышения качества и доступности городской среды. Москва: Фонд «Институт экономики города».
- Alexander E.R. (2001) A Transaction-Cost Theory of Land Use Planning and Development Control: Towards the Institutional Analysis of Public Planning//The Town Planning Review. Vol. 72. No. 1. P. 45–75.
- Anderson J.M., MacDonald J.M., Bluthenthal R., Ashwood J.S. (2013) Reducing Crime by Shaping the Built Environment with Zoning: An Empirical Study of Los Angeles//University of Pennsylvania Law Review. Vol. 161. No. 3. P. 699–756.
- Asabere P.K., Hachey G., Grubaugh S. (1989) Architecture, Historic Zoning, and the Value of Homes//Journal of Real Estate Finance and Economics. Vol. 2. P. 181–195.
- Attard J., Orlandi F., Scerri S., Auer S. (2015) A Systematic Review of Open Government Data Initiatives//Government Information Quarterly. Vol. 32. P. 399–418.
- Been V., Madar J., McDonell S. (2014) Urban Land Use Regulation: Are Homevoters Overtaking the Growth Machine?//Journal of Empirical Legal Studies. Vol. 11. No. 2. P. 227–265.
- Benmelech E., Garmaise M.J., Moskowitz T.J. (2005) Do Liquidation Values Affect Financial Contracts? Evidence from Commercial Loan Contracts and Zoning Regulation//The Quarterly Journal of Economics. Vol. 120. No. 3. P. 1121–1154.
- Berghauser P.M., Haupt P., Berg P., Alstæde V., Heyman A. (2021) Systematic Review and Comparison of Densification Effects and Planning Motivations//Buildings and Cities. Vol. 2. No. 1. P. 378–401.
- Brownstone D., De Vany A. (1991) Zoning, Returns to Scale, and the Value of Undeveloped Land//The Review of Economics and Statistics. Vol. 73. No. 4. P. 699–704.
- Cervero R. (1988) Land-Use Mixing and Suburban Mobility//Transportation Quarterly. Vol. 42. No. 3. P. 429–446.
- Childs P.D., Riddiough T.J., Triantis A.J. (1996) Mixed Uses and Redevelopment Option//Real Estate Economics. Vol. 24. No. 3. P. 317–339.
- Coase R.H. (1960) The Problem of Social Cost//The Journal of Law and Economics. Vol. 3. P. 1–44.
- Colwell P.F., Sirmans C.F. (1993) A Comment on Zoning, Returns to Scale, and the Value of Undeveloped Land//The Review of Economics and Statistics. Vol. 75. No. 4. P. 783–786.
- Courant P.N. (1976) On the Effect of Fiscal Zoning on Land and Housing Values//Journal of Urban Economics. Vol. 3. P. 88–94.
- Durchslag M.R. (2001) Village of Euclid v. Ambler Realty Co., Seventy-Five Years Later: This is Not Your Father’s Zoning Ordinance//Case Western Reserve Law Review. Vol. 51. No. 4. P. 645–661.
- Ellickson R.C. (1981) The Irony of Inclusionary Zoning//Southern California Law Review. Vol. 54. P. 1167–1216.
- Feiock R.C. (2004) Politics, Institutions and Local Land-use Regulation//Urban Studies. Vol. 41. No. 2. P. 363–375.
- Fernandez R., Rogerson R. (1997) Keeping People Out: Income Distribution, Zoning, and the Quality of Public Education//International Economic Review. Vol. 38. No. 1. P. 23–42.
- First English Evangelical Lutheran Church v. Los Angeles County, 482 U.S. 304 (1987).
- Fischel W.A. (1978) A Property Rights Approach to Municipal Zoning//Land Economics. Vol. 54. No. 1. P. 64–81.
- Fischel W.A. (1980) Externalities and Zoning//Public Choice. Vol. 35. No. 1. P. 37–43.
- Fischel W.A. (1992) Property Taxation and the Tiebout Model: Evidence for the Benefit View from Zoning and Voting//Journal of Economic Literature. Vol. 30. No. 1. P. 171–177.
- Fischel W.A. (2004) An Economic History of Zoning and a Cure for its Exclusionary Effects//Urban Studies. Vol. 40. No. 2. P. 317–340.
- Fischler R. (1998) The Metropolitan Dimension of Early Zoning: Revisiting the 1916 New York City Ordinance//Journal of the American Planning Association. Vol. 64. No. 2. P. 170–188.
- Fishman E. (2016) Bikeshare: A Review of Recent Literature//Transport Reviews. Vol. 36. No. 1. P. 92–113.
- Freemark Y. (2020) Upzoning Chicago: Impacts of a Zoning Reform on Property Values and Housing Construction//Urban Affairs Review. Vol. 56. No. 3. P. 1–32.
- Geller R.S. (2010) The Legality of Form-based Zoning Codes//Journal of Land Use & Environmental Law. Vol. 26. No. 1. P. 35–91.
- Geltner D., Riddiough T. (1996) Insights on the Effect of Land Use Choice: The Perpetual

- Option on the Best of Two Underlying Assets//*Journal of Urban Economics*. Vol. 39. P. 20-50.
- Glaeser E.R., Ward B.A. (2009) The Causes and Consequences of Land Use Regulation: Evidence from Greater Boston//*Journal of Urban Economics*. Vol. 65. P. 265-278.
- Green R.K. (1999) Land Use Regulation and the Price of Housing in a Suburban Wisconsin County//*Journal of Housing Economics*. Vol. 8. P. 144-159.
- Hall E. (2006) Divide and Sprawl, Decline and Fall: A Comparative Critique of Euclidean Zoning//*University of Pittsburgh Law Review*. Vol. 68. P. 915-952.
- Hamilton B.W. (1975) Zoning and Property Taxation in a System of Local Government//*Urban Studies*. Vol. 12. P. 205-211.
- Hamilton B.W. (1978) Zoning and the Exercise of Monopoly Power//*Journal of Urban Economics*. Vol. 5. P. 116-130.
- Hart J.F. (1996) Colonial Land Use Law and Its Significance for Modern Takings Doctrine//*Harvard Law Review*. Vol. 109. No. 6. P. 1252-1300.
- Hilber C.A.L., Robert-Nicoud F. (2013) On the Origins of Land Use Regulations: Theory and Evidence from US Metro Areas//*Journal of Urban Economics*. Vol. 75. P. 29-43.
- Hirt S. (2007) The Devil Is in the Definitions//*Journal of the American Planning Association*. Vol. 73. P. 436-450.
- Hirt S. (2010) To Zone or Not to Zone? Comparing European and American Land-use Regulation//*Plannung Neue Denken*. Режим доступа: https://vtechworks.lib.vt.edu/bitstream/handle/10919/48185/hirt_to_zone_or_not_to_zone.pdf?sequence=4 (дата обращения: 04.11.2021).
- Hirt S. (2012) Mixed Use by Default: How the Europeans (Don't) Zone//*Journal of Planning Literature*. Vol. 27. No. 4. P. 375-393.
- Howe F.C. (1967) *The City; the Hope of Democracy*. Washington D.C.: University of Washington Press.
- Huang H., Tang Y. (2012) Residential Land Use Regulation and the US Housing Price Cycle between 2000 and 2009//*Journal of Urban Economics*. Vol. 71. No. 1. P. 93-99.
- Ihlanfeldt K.R. (2007) The Effect of Land Use Regulation on Housing and Land Prices//*Journal of Urban Economics*. Vol. 61. P. 420-435.
- Jackson K. (2016). Do Land Use Regulations Stifle Residential Development? Evidence from California Cities//*Journal of Urban Economics*. Vol. 91. P. 45-56.
- Joshi K.K., Kono T. (2009) Optimization of Floor Area Ratio Regulation in a Growing City//*Regional Science and Urban Economics*. Vol. 39. P. 502-511.
- Kabish N., Quresh S., Haase D. (2015) Human-environment Interactions in Urban Green Spaces—A Systematic Review of Contemporary Issues and Prospects for Future Research//*Environmental Impact Assessment Review*. Vol. 50. P. 25-34.
- Kenaga N. (2012) Causes and Implications of the U.S. Housing Crisis//*The Park Place Economist*. Vol. 20. No. 1. P. 40-46.
- Kok N., Monkkonen P., Quigley J.M. (2014) Land Use Regulations and the Value of Land and Housing: An Intra-Metropolitan Analysis//*Journal of Urban Economics*. Vol. 81. P. 136-148.
- Kontokosta C.E. (2014) Mixed-Income Housing and Neighborhood Integration: Evidence from Inclusionary Zoning Programs//*Journal of Urban Affairs*. Vol. 36. No. 4. P. 716-741.
- Lai L.W.C. (1994a) Property Rights and Zoning//*Housing*. Vol. 61. No. 366/367. P. 156-169.
- Lai L.W.C. (1994b) The Economics of Land-Use Zoning: A Literature Review and Analysis of the Work of Coase//*The Town Planning Review*. Vol. 65. No. 1. P. 77-98.
- Lai L.W.C. (1997) *Property Rights Justifications for Planning and a Theory of Zoning*. Oxford: Pergamon Press.
- Lens M.C., Monkkonen P. (2016) Do Strict Land Use Regulations Make Metropolitan Areas More Segregated by Income?//*Journal of the American Planning Association*. Vol. 82. No. 1. P. 6-21.
- Logan T.H. (1976) The Americanization of German Zoning//*Journal of the American Institute of Planners*. Vol. 42. No. 4. P. 377-385.
- Mark J.H., Goldberg M.A. (1986) A Study of the Impacts of Zoning on Housing Values over Time//*Journal of Urban Economics*. Vol. 20. P. 257-273.
- Maser S.M., Riker W.H., Rosett R.N. (1977) The Effects of Zoning and Externalities on the Price of Land: An Empirical Analysis of Monroe County, New York//*The Journal of Law & Economics*. Vol. 20. No. 1. P. 111-132.
- Mayer C.J., Somerville C.T. (2000) Land Use Regulation and New Construction//*Regional Science and Urban Economics*. Vol. 30. P. 639-662.
- McConnell V., Walls M., Kopits E. (2006) Zoning, TDRs and the Density of Development//*Journal of Urban Economics*. Vol. 59. P. 440-457.
- McDonald J.F., McMillen D.P. (1998) Land Values, Land Use, and the First Chicago Zoning Ordinance//*Journal of Real Estate Finance and Economics*. Vol. 16. No. 2. P. 135-150.
- McMillen D.P., McDonald J.F. (1991a) A Simultaneous Equations Model of Zoning and Land Values//*Regional Science and Urban Economics*. Vol. 21. P. 55-72.
- McMillen D.P., McDonald J.F. (1991b) Urban Land Value Functions with Endogenous Zoning//*Journal of Urban Economics*. Vol. 29. P. 14-27.
- McMillen D.P., McDonald J.F. (1993) Could Zoning Have Increased Land Values in Chicago?//*Journal of Urban Economics*. Vol. 33. P. 167-188.
- McMillen D.P., McDonald J.F. (1999) Land Use before Zoning: The Case of 1920's Chicago//*Regional Science and Urban Economics*. Vol. 29. P. 473-489.
- McMillen D.P., McDonald J.F. (2002) Land Values in a Newly Zoned City//*The Review of Economics and Statistics*. Vol. 84. No. 1. P. 62-72.

- Meijer A., Bolivar M.P.R. (2016) Governing the Smart City: A Review of the Literature on Smart Urban Governance//*International Review of Administrative Sciences*. Vol. 82. No. 2. P. 392-408.
- Mills D.E. (1979) Segregation, Rationing and Zoning//*Southern Economic Journal*. Vol. 45. No. 4. P. 1195-1207.
- Mills D.E. (1989) Is Zoning a Negative-Sum Game?//*Land Economics*. Vol. 65. No. 1. P. 1-12.
- Moss W.G. (1977) Large Lot Zoning, Property Taxes, and Metropolitan Area//*Journal of Urban Economics*. Vol. 4. P. 408-427.
- Mukhija V., Regus L., Slovin S., Das A. (2010) Can Inclusionary Zoning Be an Effective and Efficient Housing Policy? Evidence from Los Angeles and Orange Counties//*Journal of Urban Affairs*. Vol. 32. No. 2. P. 229-252.
- Mullin J.R. (1976) American Perceptions of German City Planning at the Turn of the Century//*Urbanism Past and Present*. Vol. 35. P. 5-15.
- Nollan v. California Coastal Commission, 483 U.S. 825 (1987).
- Ohls J.C., Weisberg R.C., White M.J. (1974) The Effect of Zoning on Land Value//*Journal of Urban Economics*. Vol. 1. No. 4. P. 428-444.
- Pendall R. (2000) Local Land Use Regulation and the Chain of Exclusion//*Journal of the American Planning Association*. Vol. 66. No. 2. P. 125-142.
- Pigou A.C. (1932) *The Economics of Welfare*. Fourth Edition. London: Macmillan Publishers Ltd.
- Pines D., Sadka E. (1985) Zoning, First-Best, Second-Best, and Third-Best Criteria for Allocating Land for Roads//*Journal of Urban Economics*. Vol. 17. P. 167-183.
- Pogodzinski J.M., Sass T.R. (1994) The Theory and Estimation of Endogenous Zoning//*Regional Science and Urban Economics*. Vol. 24. P. 601-630.
- Poulton M.C. (1997) Externalities, Transaction Costs, Public Choice and the Appeal of Zoning: A Response to Lai Wai Chung and Sorensen//*The Town Planning Review*. Vol. 85. No. 1. P. 81-92.
- Qian Z. (2010) Without Zoning: Urban Development and Land Use Controls in Houston//*Cities*. Vol. 27. P. 31-41.
- Rolleston B.S. (1987) Determinants of Restrictive Suburban Zoning: An Empirical Analysis//*Journal of Urban Economics*. Vol. 21. P. 1-21.
- Rose L.A. (1989) Urban Land Supply: Natural and Contrived Restrictions//*Journal of Urban Economics*. Vol. 25. P. 325-345.
- Rossi-Hansberg E. (2004) Optimal Urban Land Use and Zoning//*Review of Economic Dynamics*. Vol. 7. No. 1. P. 69-106.
- Rothwell J.T., Massey D.S. (2010) Density Zoning and Class Segregation in U.S. Metropolitan Areas//*Social Science Quarterly*. Vol. 91. No. 5. P. 1123-1143.
- Rothwell J.T., Massey D.S. (2009) The Effect of Density Zoning on Racial Segregation in U.S. Urban Areas//*Urban Affairs Review*. Vol. 44. No. 6. P. 779-806.
- Thorson J.A. (1996) An Examination of the Monopoly Zoning Hypothesis//*Land Economics*. Vol. 72. No. 1. P. 43-55.
- Schindler S.B. (2015) Architectural Exclusion: Discrimination and Segregation through Physical Design of the Built Environment//*The Yale Law Journal*. Vol. 124. No. 6. P. 1934-2024.
- Schleicher D. (2013) City Unplanning//*The Yale Law Journal*. Vol. 122. P. 1670-1737.
- Schmidt S., Paulsen K. (2009) Is Open-Space Preservation a Form of Exclusionary Zoning? The Evolution of Municipal Open-Space Policies in New Jersey//*Urban Affairs Review*. Vol. 45. No. 1. P. 92-118.
- Schuetz J. (2009) No Renters in My Suburban Backyard: Land Use Regulation and Rental Housing//*Journal of Policy Analysis and Management*. Vol. 28. No. 2. P. 296-320.
- Schuetz J., Meltzer R., Been V. (2009) 31 Flavors of Inclusionary Zoning: Comparing policies from San Francisco, Washington, D.C. and Suburban Boston//*Journal of the American Planning Association*. Vol. 75. No. 4. P. 441-456.
- Schuetz J., Meltzer R., Been V. (2011) Silver Bullet or Trojan Horse? The Effects of Inclusionary Zoning on Local Housing Markets in the United States//*Urban Studies*. Vol. 48. No. 2. P. 297-329.
- Shlay A.B., Rossi P.H. (1981) Keeping up the Neighborhood: Estimating Net Effects of Zoning//*American Sociological Review*. Vol. 46. No. 6. P. 703-719.
- Siegan B.H. (1970) Non-Zoning in Houston//*The Journal of Law & Economics*. Vol. 13. No. 1. P. 71-147.
- Silver C. (1991) The Racial Origins of Zoning: Southern Cities from 1910-40//*Planning Perspectives*. Vol. 6. No. 2. P. 189-205.
- Speyrer J.F. (1989) The Effect of Land-Use Restrictions on Market Values of Single-Family Homes in Houston//*Journal of Real Estate Finance and Economics*. Vol. 2. P. 117-130.
- Staley S. (2001) Ballot-box Zoning, Transaction Costs, and Urban Growth//*Journal of the American Planning Association*. Vol. 67. No. 1. P. 25-37.
- Stavroulaki I., Berghauser P.M. (2021) A Systematic Review of Multifunctional Streets. Linköping: Swedish National Road and Transport Research Institute.
- Stull W.J. (1975) Community Environment, Zoning, and the Market Value of Single-Family Homes//*The Journal of Law & Economics*. Vol. 18. No. 2. P. 535-557.
- Stull W.J. (1974) Land Use and Zoning in an Urban Economy//*The American Economic Review*. Vol. 64. No. 3. P. 337-347.
- Suzuki J. (2013) Land Use Regulation as a Barrier to Entry: Evidence from the Texas Lodging Industry//*International Economic Review*. Vol. 54. No. 2. P. 495-523.
- Talen E. (2009) Design by the Rules: The Historical Underpinnings of Form-Based Codes//*Journal of the American Planning Association* Volume. Vol. 75. No. 2. P. 144-160.

- Talen E. (2005) Land Use Zoning and Human Diversity: Exploring the Connection//Journal of Urban Planning and Development. Vol. 131. No. 4. P. 214-232.
- Talen E., Knaap G. (2003) Legalizing Smart Growth: An Empirical Study of Land Use Regulation in Illinois//Journal of Planning Education and Research. Vol. 22. P. 345-359.
- Talen E. (2013) Zoning for and Against Sprawl: The Case for Form-Based Codes//Journal of Urban Design. Vol. 18. No. 2. P. 175-200.
- Thorsnes P. (2000) Internalizing Neighborhood Externalities: The Effect of Subdivision Size and Zoning on Residential Lot Prices//Journal of Urban Economics. Vol. 48. P. 397-418.
- Turner M.A., Haughwout A., van der Klaauw W. (2014) Land Use Regulation and Welfare//Econometrica. Vol. 82. No. 4. P. 1341-1403.
- Twinam T. (2017) Danger zone: Land Use and the Geography of Neighborhood Crime//Journal of Urban Economics. Vol. 100. P. 104-119.
- Vermeulen W., van Ommeren J. (2009) Does Land Use Planning Shape Regional Economies? A Simultaneous Analysis of Housing Supply, Internal Migration and Local Employment Growth in the Netherlands//Journal of Housing Economics. Vol. 18. P. 294-310.
- Village of Euclid v. Ambler Realty Co., 272 U.S. 365 (1926).
- Wallace N.E. (1988) The Market Effects of Zoning Undeveloped Land: Does Zoning Follow the Market?//Journal of Urban Economics. Vol. 23. P. 307-326.
- Wheaton W.C. (1993) Land Capitalization, Tiebout Mobility, and the Role of Zoning Regulations//Journal of Urban Economics. Vol. 34. P. 102-117.
- White M.J. (1975) The Effect of Zoning on the Size of Metropolitan Areas//Journal of Urban Economics. Vol. 2. P. 279-290.
- Wolf-Powers L. (2005) Up-Zoning New York City's Mixed-Use Neighborhoods: Property-Led Economic Development and the Anatomy of a Planning Dilemma//Journal of Planning Education and Research. Vol. 24. No. 4. P. 379-393.
- Yigitcanlar T., Kamruzzaman M., Foth M., Sabatini-Marques J., da Costa E., Loppolo G. (2019) Can Cities Become Smart without Being Sustainable? A Systematic Review of the Literature//Sustainable Cities and Society. Vol. 45. P. 348-365.
- Zabel J., Dalton M. (2011) The Impact of Minimum Lot Size Regulations on House Prices in Eastern Massachusetts//Regional Science and Urban Economics. Vol. 41. No. 6. P. 571-583.
- Zhou J. [et al.] (2008) Land Values and the 1957 Comprehensive Amendment to the Chicago Zoning Ordinance//Urban Studies. Vol. 45. No. 8. P. 1647-1661.

LEGAL ZONING: A REVIEW OF THE US EXPERIENCE IN THE CONTEXT OF THE TRANSFORMATION OF THE RUSSIAN SYSTEM OF URBAN REGULATION

Roman V. Babeykin, Analyst, Vysokovsky Graduate School of Urbanism, Faculty of Urban and Regional Development, HSE University; 13 bldg. 4 Myasnitskaya str., Moscow, 101000, Russian Federation.

E-mail: rbabeikin@hse.ru

Abstract. This article is devoted to the consideration of the US experience in legal zoning in order to critically assess the possibilities of its application in Russia. The study is carried out in the form of a literature review, which considers theoretical and empirical international studies, based on an analysis of data about US cities. The most cited English-language publications about zoning are selected according to a predetermined algorithm using a "structured qualitative literature review" (SQLR) approach and then carefully examined. Consideration of the selected studies tells us about the breadth of the legal zoning toolkit in the US. A comparison of the history of legal zoning formation in the US and Russia allows us to draw conclusions about the different dynamics of institutional development in these two countries. The conclusions of the article are relevant for the situation in Russia, where, in the presence of a legislative basis for the development of zoning institutions, local practices of land use regulation remain largely ineffective.

Keywords: zoning; land use regulation; value of property rights; externalities; transaction costs

Citation: Babeykin R. (2022) Legal Zoning: A Review of the US Experience in the Context of the Transformation of the Russian System of Urban Regulation. *Urban Studies and Practices*, vol. 7, no 3, pp. 91-115. (in Russian) DOI: <https://doi.org/10.17323/usp73202291-115>

References

- Alexander E.R. (2001) A Transaction-Cost Theory of Land Use Planning and Development Control: Towards the Institutional Analysis of Public Planning. *The Town Planning Review*, vol. 72, no 1, pp. 45-75.
- Anderson J.M., MacDonald J.M., Bluthenthal R., Ashwood J.S. (2013) Reducing Crime by Shaping the Built Environment with Zoning: An Empirical Study of Los Angeles. *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 161, no 3, pp. 699-756.
- Asabere P.K., Hachey G., Grubaugh S. (1989) Architecture, Historic Zoning, and the Value of Homes. *Journal of Real Estate Finance and Economics*, vol. 2, pp. 181-195.
- Attard J., Orlandi F., Scerri S., Auer S. (2015) A Systematic Review of Open Government Data Initiatives. *Government Information Quarterly*, vol. 32, pp. 399-418.
- Bandorin L.E. (2012) V tselom-optimizm imeetsya [In General-There is Optimism]. *Byulleten' Natsional'nogo ob'edineniya*

- stroitelei [Bulletin of the National Association of Builders], no 7, pp. 91-98.
- Been V., Madar J., McDonnell S. (2014) Urban Land Use Regulation: Are Homevoters Overtaking the Growth Machine? *Journal of Empirical Legal Studies*, vol. 11, no 2, pp. 227-265.
- Benmelech E., Garmaise M.J., Moskowitz T.J. (2005) Do Liquidation Values Affect Financial Contracts? Evidence from Commercial Loan Contracts and Zoning Regulation. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 120, no 3, pp. 1121-1154.
- Berghauer P.M., Haupt P., Berg P., Alstäde V., Heyman A. (2021) Systematic Review and Comparison of Densification Effects and Planning Motivations. *Buildings and Cities*, vol. 2, no 1, pp. 378-401.
- Bogolyubov S.A., Galinovskaya E.A. i dr. (2016) Kommentarii k Gradostroitel'nomu kodeksu Rossiiskoi Federatsii. Postateinyi. 5-e izdanie [Commentary on the Urban Planning Code of the Russian Federation. Article by article. 5th edition]. Moskva: Prospekt.
- Brownstone D., De Vany A. (1991) Zoning, Returns to Scale, and the Value of Undeveloped Land. *The Review of Economics and Statistics*, vol. 73, no 4, pp. 699-704.
- Cervero R. (1988) Land-Use Mixing and Suburban Mobility. *Transportation Quarterly*, vol. 42, no 3, pp. 429-446.
- Childs P.D., Riddiough T.J., Triantis A.J. (1996) Mixed Uses and Redevelopment Option. *Real Estate Economics*, vol. 24, no 3, pp. 317-339.
- Coase R.H. (1960) The Problem of Social Cost. *The Journal of Law and Economics*, vol. 3, pp. 1-44.
- Colwell P.F., Sirmans C.F. (1993) A Comment on Zoning, Returns to Scale, and the Value of Undeveloped Land. *The Review of Economics and Statistics*, vol. 75, no 4, pp. 783-786.
- Couzant P.N. (1976) On the Effect of Fiscal Zoning on Land and Housing Values. *Journal of Urban Economics*, vol. 3, pp. 88-94.
- Durchslag M.R. (2001) Village of Euclid v. Ambler Realty Co., Seventy-Five Years Later: This is Not Your Father's Zoning Ordinance. *Case Western Reserve Law Review*, vol. 51, no 4, pp. 645-661.
- Ellickson R.C. (1981) The Irony of Inclusionary Zoning. *Southern California Law Review*, vol. 54, pp. 1167-1216.
- Feiock R.C. (2004) Politics, Institutions and Local Land-use Regulation. *Urban Studies*, vol. 41, no 2, pp. 363-375.
- Fernandez R., Rogerson R. (1997) Keeping People Out: Income Distribution, Zoning, and the Quality of Public Education. *International Economic Review*, vol. 38, no 1, pp. 23-42.
- First English Evangelical Lutheran Church v. Los Angeles County, 482 U.S. 304 (1987).
- Fischel W.A. (1978) A Property Rights Approach to Municipal Zoning. *Land Economics*, vol. 54, no 1, pp. 64-81.
- Fischel W.A. (1980) Externalities and Zoning. *Public Choice*, vol. 35, no 1, pp. 37-43.
- Fischel W.A. (1992) Property Taxation and the Tiebout Model: Evidence for the Benefit View from Zoning and Voting. *Journal of Economic Literature*, vol. 30, no 1, pp. 171-177.
- Fischel W.A. (2004) An Economic History of Zoning and a Cure for its Exclusionary Effects. *Urban Studies*, vol. 40, no 2, pp. 317-340.
- Fischler R. (1998) The Metropolitan Dimension of Early Zoning: Revisiting the 1916 New York City Ordinance. *Journal of the American Planning Association*, vol. 64, no 2, pp. 170-188.
- Fishman E. (2016) Bikeshare: A Review of Recent Literature. *Transport Reviews*, vol. 36, no 1, pp. 92-113.
- Freemark Y. (2020) Upzoning Chicago: Impacts of a Zoning Reform on Property Values and Housing Construction. *Urban Affairs Review*, vol. 56, no 3, pp. 1-32.
- Geller R.S. (2010) The Legality of Form-based Zoning Codes. *Journal of Land Use & Environmental Law*, vol. 26, no 1, pp. 35-91.
- Gel'man V.Ya., Ryzhenkov S.I. (2010) Lokal'nye rezhimy, gorodskoe upravlenie i "vertikal' vlasti" v sovremennoi Rossii [Local regimes, Urban Governance and the "Vertical of Power" in Modern Russia]. *Politekhs* [Politex], no 4 (6), pp. 130-15.
- Geltner D., Riddiough T. (1996) Insights on the Effect of Land Use Choice: The Perpetual Option on the Best of Two Underlying Assets. *Journal of Urban Economics*, vol. 39, pp. 20-50.
- Glaeser E.R., Ward B.A. (2009) The Causes and Consequences of Land Use Regulation: Evidence from Greater Boston. *Journal of Urban Economics*, vol. 65, pp. 265-278.
- Golovin A.V., Gud'z' T.V. i dr. (2021) Planirovanie razrastaniya. Prostranstvennaya politika gorodov Rossii [Planning of Sprawl. Spatial Policy of Russian Cities]. Moskva: Izdatel'skii dom NIU VSHE [Moscow: HSE Publishing House].
- Green R.K. (1999) Land Use Regulation and the Price of Housing in a Suburban Wisconsin County. *Journal of Housing Economics*, vol. 8, pp. 144-159.
- Hall E. (2006) Divide and Sprawl, Decline and Fall: A Comparative Critique of Euclidean Zoning. *University of Pittsburgh Law Review*, vol. 68, pp. 915-952.
- Hamilton B.W. (1975) Zoning and Property Taxation in a System of Local Government. *Urban Studies*, vol. 12, pp. 205-211.
- Hamilton B.W. (1978) Zoning and the Exercise of Monopoly Power. *Journal of Urban Economics*, vol. 5, pp. 116-130.
- Hart J.F. (1996) Colonial Land Use Law and Its Significance for Modern Takings Doctrine. *Harvard Law Review*, vol. 109, no 6, pp. 1252-1300.
- Hilber C.A.L., Robert-Nicoud F. (2013) On the Origins of Land Use Regulations: Theory and Evidence from US Metro Areas. *Journal of Urban Economics*, vol. 75, pp. 29-43.
- Hirt S. (2007) The Devil Is in the Definitions. *Journal of the American Planning Association*, vol. 73, pp. 436-450.
- Hirt S. (2010) To Zone or Not to Zone? Comparing European and American Land-use Regulation. *Planung Neue Denken*. Available at: https://vtechworks.lib.vt.edu/bitstream/handle/10919/48185/hirt_to_zone_or_not_to_zone.pdf?sequence=4 (accessed 04 November 2021).
- Hirt S. (2012) Mixed Use by Default: How the Europeans (Don't) Zone. *Journal of Planning Literature*, vol. 27, no 4, pp. 375-393.
- Howe F.C. (1967) *The City; the Hope of Democracy*. Washington D.C.: University of Washington Press.
- Huang H., Tang Y. (2012) Residential Land Use Regulation and the US Housing Price Cycle between 2000 and 2009. *Journal of Urban Economics*, vol. 71, no 1, pp. 93-99.

- Ihlanfeldt K.R. (2007) The Effect of Land Use Regulation on Housing and Land Prices. *Journal of Urban Economics*, vol. 61, pp. 420-435.
- Jackson K. (2016). Do Land Use Regulations Stifle Residential Development? Evidence from California Cities. *Journal of Urban Economics*, vol. 91, pp. 45-56.
- Joshi K.K., Kono T. (2009) Optimization of Floor Area Ratio Regulation in a Growing City. *Regional Science and Urban Economics*, vol. 39, pp. 502-511.
- Kabish N., Quresh S., Haase D. (2015) Human-environment Interactions in Urban Green Spaces—A Systematic Review of Contemporary Issues and Prospects for Future Research. *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 50, pp. 25-34.
- Kenaga N. (2012) Causes and Implications of the U.S. Housing Crisis. *The Park Place Economist*, vol. 20, no 1, pp. 40-46.
- Kok N., Monkkonen P., Quigley J.M. (2014) Land Use Regulations and the Value of Land and Housing: An Intra-Metropolitan Analysis. *Journal of Urban Economics*, vol. 81, pp. 136-148.
- Kontokosta C.E. (2014) Mixed-Income Housing and Neighborhood Integration: Evidence from Inclusionary Zoning Programs. *Journal of Urban Affairs*, vol. 36, no 4, pp. 716-741.
- Lai L.W.C. (1994a) Property Rights and Zoning. *Housing*, vol. 61, no 366/367, pp. 156-169.
- Lai L.W.C. (1994b) The Economics of Land-Use Zoning: A Literature Review and Analysis of the Work of Coase. *The Town Planning Review*, vol. 65, no 1, pp. 77-98.
- Lai L.W.C. (1997) Property Rights Justifications for Planning and a Theory of Zoning. Oxford: Pergamon Press.
- Lens M.C., Monkkonen P. (2016) Do Strict Land Use Regulations Make Metropolitan Areas More Segregated by Income? *Journal of the American Planning Association*, vol. 82, no 1, pp. 6-21.
- Logan T.H. (1976) The Americanization of German Zoning. *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 42, no 4, pp. 377-385.
- Mark J.H., Goldberg M.A. (1986) A Study of the Impacts of Zoning on Housing Values over Time. *Journal of Urban Economics*, vol. 20, pp. 257-273.
- Maser S.M., Riker W.H., Rosett R.N. (1977) The Effects of Zoning and Externalities on the Price of Land: An Empirical Analysis of Monroe County, New York. *The Journal of Law & Economics*, vol. 20, no 1, pp. 111-132.
- Mayer C.J., Somerville C.T. (2000) Land Use Regulation and New Construction. *Regional Science and Urban Economics*, vol. 30, pp. 639-662.
- McConnell V., Walls M., Kopits E. (2006) Zoning, TDRs and the Density of Development. *Journal of Urban Economics*, vol. 59, pp. 440-457.
- McDonald J.F., McMillen D.P. (1998) Land Values, Land Use, and the First Chicago Zoning Ordinance. *Journal of Real Estate Finance and Economics*, vol. 16, no 2, pp. 135-150.
- McMillen D.P., McDonald J.F. (1991a) A Simultaneous Equations Model of Zoning and Land Values. *Regional Science and Urban Economics*, vol. 21, pp. 55-72.
- McMillen D.P., McDonald J.F. (1991b) Urban Land Value Functions with Endogenous Zoning. *Journal of Urban Economics*, vol. 29, pp. 14-27.
- McMillen D.P., McDonald J.F. (1993) Could Zoning Have Increased Land Values in Chicago? *Journal of Urban Economics*, vol. 33, pp. 167-188.
- McMillen D.P., McDonald J.F. (1999) Land Use before Zoning: The Case of 1920's Chicago. *Regional Science and Urban Economics*, vol. 29, pp. 473-489.
- McMillen D.P., McDonald J.F. (2002) Land Values in a Newly Zoned City. *The Review of Economics and Statistics*, vol. 84, no 1, pp. 62-72.
- Meijer A., Bolivar M.P.R. (2016) Governing the Smart City: A Review of the Literature on Smart Urban Governance. *International Review of Administrative Sciences*, vol. 82, no 2, pp. 392-408.
- Mills D.E. (1979) Segregation, Rationing and Zoning. *Southern Economic Journal*, vol. 45, no 4, pp. 1195-1207.
- Mills D.E. (1989) Is Zoning a Negative-Sum Game? *Land Economics*, vol. 65, no 1, pp. 1-12.
- Moss W.G. (1977) Large Lot Zoning, Property Taxes, and Metropolitan Area. *Journal of Urban Economics*, vol. 4, pp. 408-427.
- Mukhija V., Regus L., Slovin S., Das A. (2010) Can Inclusionary Zoning Be an Effective and Efficient Housing Policy? Evidence from Los Angeles and Orange Counties. *Journal of Urban Affairs*, vol. 32, no 2, pp. 229-252.
- Mullin J.R. (1976) American Perceptions of German City Planning at the Turn of the Century. *Urbanism Past and Present*, vol. 35, pp. 5-15.
- Nollan v. California Coastal Commission, 483 U.S. 825 (1987).
- Ohls J.C., Weisberg R.C., White M.J. (1974) The Effect of Zoning on Land Value. *Journal of Urban Economics*, vol. 1, no 4, pp. 428-444.
- Pendall R. (2000) Local Land Use Regulation and the Chain of Exclusion. *Journal of the American Planning Association*, vol. 66, no 2, pp. 125-142.
- Pigou A.C. (1932) The Economics of Welfare. Fourth Edition. London: Macmillan Publishers Ltd.
- Pines D., Sadka E. (1985) Zoning, First-Best, Second-Best, and Third-Best Criteria for Allocating Land for Roads. *Journal of Urban Economics*, vol. 17, pp. 167-183.
- Pogodzinski J.M., Sass T.R. (1994) The Theory and Estimation of Endogenous Zoning. *Regional Science and Urban Economics*, vol. 24, pp. 601-630.
- Poulton M.C. (1997) Externalities, Transaction Costs, Public Choice and the Appeal of Zoning: A Response to Lai Wai Chung and Sorensen. *The Town Planning Review*, vol. 85, no 1, pp. 81-92.
- Qian Z. (2010) Without Zoning: Urban Development and Land Use Controls in Houston. *Cities*, vol. 27, pp. 31-41.
- Rolleston B.S. (1987) Determinants of Restrictive Suburban Zoning: An Empirical Analysis. *Journal of Urban Economics*, vol. 21, pp. 1-21.
- Rose L.A. (1989) Urban Land Supply: Natural and Contrived Restrictions. *Journal of Urban Economics*, vol. 25, pp. 325-345.
- Rossi-Hansberg E. (2004) Optimal Urban Land Use and Zoning. *Review of Economic Dynamics*, vol. 7, no 1, pp. 69-106.
- Rothwell J.T., Massey D.S. (2010) Density Zoning and Class Segregation in U.S. Metropolitan Areas. *Social Science Quarterly*, vol. 91, no 5, pp. 1123-1143.
- Rothwell J.T., Massey D.S. (2009) The Effect of Density Zoning on Racial Segregation in U.S. Urban Areas. *Urban Affairs Review*, vol. 44, no 6, pp. 779-806.
- Thorson J.A. (1996) An Examination of the Monopoly Zoning Hypothesis.

- Land Economics*, vol. 72, no 1, pp. 43-55.
- Trutnev E.K., Bandorin L.E. (2010) Kommentarii k Gradostroitel'nomu kodeksu Rossiiskoi Federatsii. Otvety na problemnye voprosy gradostroitel'noi deyatel'nosti [Commentary on the Urban Planning Code of the Russian Federation. Answers to Problematic Issues of Urban Development]. Moskva: Izdatel'stvo "Prospekt" [Moscow: Prospect Publishing House].
- Trutnev E.K., Safarova M.D. (2017) Issledovanie zarubezhnogo opyta ispol'zovaniya instrumentov inklyuzivnogo gradostroitel'nogo regulirovaniya v tselyakh povysheniya kachestva i dostupnosti gorodskoi sredi [A Study of Foreign Experience in Using Tools of Inclusive Urban Planning Regulation in Order to Improve the Quality and Accessibility of the Urban Environment]. Moskva: Fond "Institut ekonomiki goroda" [Moscow: Fund "The Institute for Urban Economics"].
- Schindler S.B. (2015) Architectural Exclusion: Discrimination and Segregation through Physical Design of the Built Environment. *The Yale Law Journal*, vol. 124, no 6, pp. 1934-2024.
- Schleicher D. (2013) City Unplanning. *The Yale Law Journal*, vol. 122, pp. 1670-1737.
- Schmidt S., Paulsen K. (2009) Is Open-Space Preservation a Form of Exclusionary Zoning? The Evolution of Municipal Open-Space Policies in New Jersey. *Urban Affairs Review*, vol. 45, no 1, pp. 92-118.
- Schuetz J. (2009) No Renters in My Suburban Backyard: Land Use Regulation and Rental Housing. *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 28, no 2, pp. 296-320.
- Schuetz J., Meltzer R., Been V. (2009) 31 Flavors of Inclusionary Zoning: Comparing policies from San Francisco, Washington, D.C. and Suburban Boston. *Journal of the American Planning Association*, vol. 75, no 4, pp. 441-456.
- Schuetz J., Meltzer R., Been V. (2011) Silver Bullet or Trojan Horse? The Effects of Inclusionary Zoning on Local Housing Markets in the United States. *Urban Studies*, vol. 48, no 2, pp. 297-329.
- Shlay A.B., Rossi P.H. (1981) Keeping up the Neighborhood: Estimating Net Effects of Zoning. *American Sociological Review*, vol. 46, no 6, pp. 703-719.
- Siegan B.H. (1970) Non-Zoning in Houston. *The Journal of Law & Economics*, vol. 13, no 1, pp. 71-147.
- Silver C. (1991) The Racial Origins of Zoning: Southern Cities from 1910-40. *Planning Perspectives*, vol. 6, no 2, pp. 189-205.
- Speyrer J.F. (1989) The Effect of Land-Use Restrictions on Market Values of Single-Family Homes in Houston. *Journal of Real Estate Finance and Economics*, vol. 2, pp. 117-130.
- Staley S. (2001) Ballot-box Zoning, Transaction Costs, and Urban Growth. *Journal of the American Planning Association*, vol. 67, no 1, pp. 25-37.
- Stavroulaki I., Berghauer P.M. (2021) A Systematic Review of Multifunctional Streets. Linköping: Swedish National Road and Transport Research Institute.
- Stull W.J. (1975) Community Environment, Zoning, and the Market Value of Single-Family Homes. *The Journal of Law & Economics*, vol. 18, no 2, pp. 535-557.
- Stull W.J. (1974) Land Use and Zoning in an Urban Economy. *The American Economic Review*, vol. 64, no 3, pp. 337-347.
- Sutyagin M.D. (2021) Sistemy planirovaniya i razvitiya territorii na primere zarubezhnykh stran [Systems of Planning and Development of Territories on the Example of Foreign Countries]. *Energeticheskoe, ekologicheskoe i prirodoresursnoe pravo* [Energy, environmental and natural resource law], no 9 (16), pp. 161-168.
- Suzuki J. (2013) Land Use Regulation as a Barrier to Entry: Evidence from the Texas Lodging Industry. *International Economic Review*, vol. 54, no 2, pp. 495-523.
- Talen E. (2009) Design by the Rules: The Historical Underpinnings of Form-Based Codes. *Journal of the American Planning Association* Volume, vol. 75, no 2, pp. 144-160.
- Talen E. (2005) Land Use Zoning and Human Diversity: Exploring the Connection. *Journal of Urban Planning and Development*, vol. 131, no 4, pp. 214-232.
- Talen E., Knaap G. (2003) Legalizing Smart Growth: An Empirical Study of Land Use Regulation in Illinois. *Journal of Planning Education and Research*, vol. 22, pp. 345-359.
- Talen E. (2013) Zoning for and Against Sprawl: The Case for Form-Based Codes. *Journal of Urban Design*, vol. 18, no 2, pp. 175-200.
- Thorsnes P. (2000) Internalizing Neighborhood Externalities: The Effect of Subdivision Size and Zoning on Residential Lot Prices. *Journal of Urban Economics*, vol. 48, pp. 397-418.
- Turner M.A., Haughwout A., van der Klaauw W. (2014) Land Use Regulation and Welfare. *Econometrica*, vol. 82, no 4, pp. 1341-1403.
- Twinam T. (2017) Danger zone: Land Use and the Geography of Neighborhood Crime. *Journal of Urban Economics*, vol. 100, pp. 104-119.
- Valverde M. (2022) Seeing Like a City: The Dialectic of Modern and Premodern Ways of Seeing in Urban Governance. *Urban Studies and Practices*, vol. 7, no 3, pp. 116-139. (in Russian) DOI: <https://doi.org/10.17323/usp73202200-00>
- Varlamov A.A., Antropov D.V. (2018) Zonirovanie territorii v zarubezhnykh stranakh [Zoning of Territories in Foreign Countries]. *Moskovskii ekonomicheskii zhurnal* [Moscow Economic Journal], no 4, pp. 117-128.
- Vermeulen W., van Ommeren J. (2009) Does Land Use Planning Shape Regional Economies? A Simultaneous Analysis of Housing Supply, Internal Migration and Local Employment Growth in the Netherlands. *Journal of Housing Economics*, vol. 18, pp. 294-310.
- Village of Euclid v. Ambler Realty Co., 272 U.S. 365 (1926).
- Vysokovskii A.A. (2005) Pravila zemlepol'zovaniya i zastroyki: rukovodstvo po razrabotke. Opyt vvedeniya pravovogo zonirovaniya v Kyrgyzstane [Rules of Land Use and Development: Guidelines for Development. The Experience of Introducing Legal Zoning in Kyrgyzstan]. Bishkek: Ega-Basma.
- Wallace N.E. (1988) The Market Effects of Zoning Undeveloped Land: Does Zoning Follow the Market? *Journal of Urban Economics*, vol. 23, pp. 307-326.
- Wheaton W.C. (1993) Land Capitalization, Tiebout Mobility, and the Role of Zoning Regulations. *Journal of Urban Economics*, vol. 34, pp. 102-117.
- White M.J. (1975) The Effect of Zoning on the Size of Metropolitan Areas. *Journal of Urban Economics*, vol. 2, pp. 279-290.

- Wolf-Powers L. (2005) Up-Zoning New York City's Mixed-Use Neighborhoods: Property-Led Economic Development and the Anatomy of a Planning Dilemma. *Journal of Planning Education and Research*, vol. 24, no 4, pp. 379-393.
- Yigitcanlar T., Kamruzzaman M., Foth M., Sabatini-Marques J., da Costa E., Loppolo G. (2019) Can Cities Become Smart without Being Sustainable? A Systematic Review of the Literature. *Sustainable Cities and Society*, vol. 45, pp. 348-365.
- Zabel J., Dalton M. (2011) The Impact of Minimum Lot Size Regulations on House Prices in Eastern Massachusetts. *Regional Science and Urban Economics*, vol. 41, no 6, pp. 571-583.
- Zhou J. [et al.] (2008) Land Values and the 1957 Comprehensive Amendment to the Chicago Zoning Ordinance. *Urban Studies*, vol. 45, no 8, pp. 1647-1661.