

Централизация муниципальных полномочий в сфере градостроительной деятельности: к глобальной дискуссии о роли локализма в управлении развитием территорий¹

Роман Бабейкин
Татьяна Гудзь
Наталья Самоловских

Бабейкин Роман Валерьевич, эксперт, Высшая школа урбанистики имени А. А. Высоковского, Факультет городского и регионального развития (ВШУ ФГРР), Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ), Российская Федерация, 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, 13, стр. 4.
E-mail: rbabeikin@hse.ru

Гудзь Татьяна Васильевна, кандидат экономических наук, приглашенный преподаватель, Высшая школа урбанистики имени А. А. Высоковского, Факультет городского и регионального развития (ВШУ ФГРР), Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ), Российская Федерация, 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, 13, стр. 4.
E-mail: gudz.tv@hotmail.com

Самоловских Наталья Владимировна, соискатель ученой степени кандидата юридических наук, Уральский государственный юридический университет имени В. Ф. Яковлева (УрГЮУ); Российская Федерация, 620137, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21.
E-mail: nvssamolovskikh@gmail.com

Поиск баланса между централизацией и децентрализацией управления развитием территорий (территориальное планирование и регулирование землепользования и застройки) остается актуальным для многих стран мира. Россия сегодня выступает ярким случаем централизации муниципальных полномочий в области градостроительной деятельности на региональном уровне, в результате которой муниципалитеты отстранены от непосредственного участия в развитии территории. При этом в субъектах РФ складывается различная практика централизации: в разных регионах полномочия перераспределяются на различный срок и в различном объеме. Авторы выдвигают гипотезу, согласно которой, несмотря на схожие предпосылки для реформирования системы управления в указанной сфере, реализуемый в России механизм не имеет аналогов в зарубежных странах. Авторами проведено сравнительное исследование четырех стран (США, Франция, Великобритания и Россия) с целью выявления специфики процесса централизации полномочий в сфере градостроительства в России и его соотношения с глобальным контекстом эволюции систем управления развитием территорий. Полученные результаты свидетельствуют о схожести причин и предпосылок для изменения подхода к организации систем управления. Однако этот процесс в России обла-

¹ В данной статье использованы результаты проекта ТЗ-155 «Методология мониторинга нормотворческой и правоприменительной практики в сфере градостроительной деятельности», выполненного в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2023 г.

Характер реализации реформы системы управления развитием территорий, согласно которой с 2014 года субъектам РФ было предоставлено право перераспределять муниципальные полномочия в свою пользу, остается в настоящее время дискуссионным вопросом. В разных регионах страны за десять лет уже сложилась определенная практика централизации полномочий, которая остается, однако, малоизученной. Предполагается, что субъекты РФ могут качественнее обеспечивать подготовку документов территориального планирования и градостроительного зонирования, поскольку они могут позволить себе использовать для этого больше ресурсов и владеют большим объемом полномочий по вменению правовых норм. Однако на данный момент нет никаких доказательств того, что это действительно так, поскольку системы мониторинга эффективности реализации полномочий в сфере регулирования землепользования и застройки в России еще не сформировано.

Авторы предлагают взглянуть на указанную проблематику через призму дискуссии о централизации и децентрализации управления в градостроительной сфере в контексте опыта зарубежных стран. В научной литературе еще с 1980-х годов считается, что децентрализация управления решает многие проблемы традиционного «вертикального» подхода к государственному управлению, включая общую негибкость системы, высокие управленческие расходы и отсутствие у бюрократов мотивации к эффективной работе [Miller, Bunnell, 2013; Faguet, 2021]. Все это создает запрос на децентрализацию регулирования, которая выражается в перемещении ряда ресурсов и полномочий с верхнего уровня власти на более низкие [Bolleyer, Thorlakson, 2012]; процесс проявляется как в правовой, так и в финансовой децентрализации. Если первое связано скорее с распределением полномочий, то второе – с аллокацией ресурсов для успешного осуществления этих полномочий [Bolleyer, Thorlakson, 2012; Dardanelli, 2019]. Реформы по децентрализации управления реализуются по-разному, наиболее радикальной является деволюция полномочий, когда те полностью передаются на нижний уровень власти с целью развития локальной демократии и повышения эффективности управления [Mudalige, 2019].

Дискуссия о децентрализации управления особенно остра в сфере управления развитием территорий, где обычно в качестве основного принципа регулирования выделяется локализм. Под локализмом, как правило, понимается принцип организации системы управления, согласно которому наибольший спектр полномочий получает местная власть [Briffault, 1990]. Традиционно выделяются разные подходы к реализации этого принципа, среди которых, в частности, универсальный и функциональный [Davidson, 2019].

Сторонниками всеобщего локализма, согласно которому необходима децентрализация максимального пула полномочий, являются в основном американские исследователи, которые, как правило, утверждают, что местные сообщества должны иметь полный иммунитет от вторжения государства в их сферу компетенций, а потому круг полномочий муниципалитетов должен только расти, но не сокращаться [Schrager, 2001; Davidson, 2007]. В то же время в последние десятилетия в науке набирает популярность точка зрения, из которой следует, что не всегда наделение нижних уровней власти широким кругом полномочий может положительно влиять на эффективность исполнения последних. Согласно функциональному пониманию локализма, рациональной кажется фиксация за местным самоуправлением только тех полномочий, которые исполняются там наиболее результативно [Davidson, 2019]. В такой логике, например, недостаток компетенций и ресурсов на нижних уровнях власти может быть стимулом к передаче полномочий «наверх» [Stepan, 2000], что может рассматриваться как позитивный шаг, если его результатом становится повышение эффективности реализации полномочий.

дает собственной спецификой и требует продолжения дискуссии относительно места регионов в вопросах управления территориальным развитием.

Ключевые слова: централизация управления; теория децентрализации; локализм; градостроительная деятельность; перераспределение полномочий; деволюция полномочий; изъятие полномочий

Цитирование: Бабейкин Р.В., Гудзь Т.В., Самоловских Н.В. (2025) Централизация муниципальных полномочий в сфере градостроительной деятельности: к глобальной дискуссии о роли локализма в управлении развитием территорий // Городские исследования и практики. Т. 10. № 1. С. 21–37. DOI: <https://doi.org/10.17323/usp101202521-37>

О том же свидетельствуют и современные исследования, изучающие результаты децентрализации управления в разных странах мира. Наличие территориальных диспропорций в распределении ресурсов между разными локальными юрисдикциями [Hernes, 2021], сравнительно более высокая эффективность крупных центров компетенций за счет экономии на масштабе [Bikker, van der Linde, 2016], а также непринятие локальными элитами принципов, положенных в основу норм обновленного законодательства [Neudorfer; 2014], выступают ограничениями процесса децентрализации на практике.

При этом в литературе не представлено достаточного числа сравнительных исследований относительно причин и способов изменения подходов к организации самих систем управления развитием территорий в разных странах. Поэтому основной задачей данной статьи становится рассмотреть, как отечественные градостроительные политики соотносятся с имеющимся мировым опытом, какие риски вызывает изменение этой политики и как органы публичной власти могут реагировать на возникающие проблемы. Авторы выдвигают следующую гипотезу: несмотря на наличие в РФ схожих с зарубежными странами предпосылок для реформирования существующих систем управления развитием территорий, инициаторами которого выступают схожие субъекты, преследующие схожие цели, федеральным законодателем для регионов России предоставлено решение, аналогов которого не существует в опыте рассматриваемых стран. Нас интересует, какими факторами в выбранных для изучения странах было обусловлено изменение системы управления развитием территорий, каким образом оно было закреплено в нормативных правовых актах и как, за счет чего реализовалась передача полномочий. Ответы на эти вопросы позволят выявить как правовые, так и материальные стороны децентрализации и связать их друг с другом.

Несколько слов о соотношении понятий в отечественной и зарубежной практике управления развитием территорий

Сравнительные исследования в области права и госуправления зачастую сталкиваются с проблемой расхождения в значении созвучных на первый взгляд понятий. В России территориальное планирование и градостроительное зонирование являются отдельными видами градостроительной деятельности. При этом территориальное планирование относится к сфере ответственности органов публичной власти, а установление правового режима использования территории является результатом градостроительного зонирования территорий. Однако в зарубежном контексте территориальное планирование (*territorial planning*) можно понимать как более широкую совокупность инструментов, что позволяет его охарактеризовать как пространственное планирование в целом (*urban planning, spatial*

planning, comprehensive planning). Она обычно включает в себя различные формы регулирования землепользования и застройки (в том числе *land use zoning, legal zoning*).

Соответственно, здесь при рассмотрении зарубежного опыта термин «территориальное планирование» употребляется в соответствии с определением ООН-Хабитат [International Recommendations on Urban and Territorial Planning, 2015] и используется наравне с другими понятиями – «городское планирование», «мастер-планирование», «стратегическое планирование», «пространственное планирование» и т.п. Однако в той части работы, которая посвящена исследованию российского опыта, под понятием территориального планирования понимается деятельность, связанная с определением общей стратегии долгосрочного пространственного развития и размещения объектов общественной инфраструктуры, формирующей обязательства публичной власти, что соответствует определению этого термина в Градостроительном кодексе РФ.

Применяемое в статье понятие комплексного развития территорий также требует пояснения. Для развития городских территорий, включая проекты реновации, общепринятым в мировой практике является применение принципа комплексного представления о развитии территорий. Такое представление является результатом целостного подхода, охватывающего различные аспекты планирования, проектирования и управления городами или городскими территориями с целью создания устойчивой, инклюзивной и пригодной для жизни среды. Этот подход предполагает координацию и сотрудничество различных секторов – таких, как транспорт, жилищное строительство, инфраструктура, окружающая среда, социальные услуги и экономическое развитие – для достижения гармоничной и сбалансированной городской экосистемы (*integrated development of urban areas, comprehensive urban planning*). В российском же контексте принцип комплексного и устойчивого развития территорий [Дубровская, Гудзь, 2018] со временем приобрел черты специального института, определяющего отношения заинтересованных сторон по поводу преобразования городской застройки. Соответственно, данный термин в отношении России в тексте применяется в узком значении и соотносится с используемыми за рубежом понятиями, связанными с преобразованием городских территорий (*redevelopment of degraded urban areas, revitalization*).

Зарубежный опыт реформирования систем управления развитием территорий

Прежде чем приступить к анализу ситуации в России, следует рассмотреть сравнительно более изученный опыт реформирования систем управления развитием территорий за рубежом. В целях комплексного охвата проблематики релевантным видит-

ся рассмотрение исследуемых вопросов в ряде кейсов [Levi, 2008; Dumez, 2015].

Мы сосредоточили наше внимание на опыте реформирования в США, Франции и Великобритании. Такой выбор обоснован тем, что системы государственного управления указанных стран серьезно различаются: американская характеризуется высокой степенью децентрализации, британская весьма централизована, тогда как французская испытывала заметные волны централизации и децентрализации; именно поэтому их сравнение может быть крайне показательным. Также эти системы характеризуются наличием многоуровневой системы управления развитием территорий и имеют большой опыт реформирования, то есть возможно проследить динамику их трансформации. Необходимо только зафиксировать, насколько система была централизована до начала реформ и как изменилось распределение полномочий по управлению развитием территорий в результате преобразований.

США

Отличительной чертой американской системы всегда было отсутствие непосредственного участия региональных и федеральных властей в управлении развитием территорий, что приводило к широкой независимости местных органов власти в данном вопросе. Такая ситуация характерна для страны начиная с 1924 года, когда был принят Standard Zoning Enabling Act, который закрепил все полномочия по регулированию землепользования и застройки за муниципалитетами. Хотя вскоре благодаря Standard City Planning Enabling Act (1927) штатам было разрешено учреждать свои комиссии по планированию, в компетенции которых было бы создание единого мастер-плана развития территории штата. Однако только почти через полвека после принятия указанных законов появился интерес к реальной централизации регулирования [Hager, 2012]. Urban Growth and New Communities Development Act (1970) был принят в качестве первой попытки установить федеральный контроль над местными инициативами в области управления развитием территорий. Однако в итоге он превратился лишь в совокупность норм, регулирующих программы надбавок к квартплате и жилищным субсидиям, большинство из которых впоследствии потерпели неудачу из-за отсутствия поддержки со стороны ключевых участников рынка [Smookler, 1975]. В последующие несколько лет были также предприняты некоторые федеральные инициативы по установлению единообразного общенационального контроля над местным нормотворчеством в сфере управления развитием территорий, которые также проваливались вплоть до так называемой «тихой революции» [Dowall, 1989].

«Тихую революцию» можно представить в качестве первой реальной попытки централизации управления развитием территорий в США. Приня-

тие в 1969 году National Environmental Policy Act обычно рассматривается как превентивная мера по усилению государственного контроля в этой области [Dowall, 1989]. Этот правовой акт ввел несколько ограничений преимущественно экологического характера, которые планировщики должны учитывать при разработке местной политики землепользования; эти ограничения затем стали частью Model Land Development Code, предложенного Американским институтом права в 1975 году. Подобному сдвигу в регулировании есть несколько объяснений. Евклидовое зонирование, принятое большинством американских городов к концу 1960-х годов, существенно ограничило освоение земель [Fischel, 2004], что привело к росту цен на жилье и значительным колебаниям экономического роста в 1970-х [Dowall, 2005]. Неустойчивое экономическое развитие страны оказалось чревато серьезным спадом, поскольку послевоенный рост к концу 1960-х годов себя полностью исчерпал, а нефтяной кризис 1973 года и вовсе создал серьезную угрозу благосостоянию американцев. Подобное повлияло в том числе и на требования провести реформы регулирования [Бабейкин, 2022]. Проблема обострялась в связи с тем, что возможности по развитию инфраструктуры на местном уровне были в существенной степени ограничены; в то же время непрерывное разрастание американских городов сделало очень дорогостоящим содержание уже существующих дорог и сетей [Green, 1998]. Эти вопросы сформировали интерес к установлению федерального и регионального контроля над местной политикой по развитию территорий, а также к реализации новых государственных программ, целью которых было финансирование строительства и обслуживание инфраструктуры. Считалось, что снижение затрат на содержание инфраструктуры и увеличение скорости и объемов строительства поспособствуют росту экономики городов и стабилизации цен на жилье [Harvard Law Review, 1978].

Примечательно, что эти изменения в управлении были предложены учеными и институциональными экспертами [Babcock, 1966; Popper, 1981] и только затем приняты органами государственной власти. Оставляя в стороне экономические мотивы, многие исследователи предлагали усилить государственный контроль над землепользованием и застройкой, чтобы предотвратить деградацию городских ландшафтов и способствовать созданию парков и других социальных пространств [Hanke, 1965], а также с целью защитить сельскохозяйственные угодья [Dowall, 2005]. Хотя позиция институциональных экспертов была понятной, можно высказать некоторый скептицизм по поводу того, насколько влиятельной она действительно оказалась: считается, что строительные компании стали основным лоббистом расширения полномочий государства в сфере управления развитием территорий и их мотивы были чисто экономическими. Эти застройщики ратовали за распро-

странение механизма спланированного развития территории (*Planned Unit Development*), который позволял властям выделять большие земельные участки для строительства районов смешанного использования, внося изменения в местное зонирование [Walker et. al., 1981]. Таким образом, контроль государства над системой управления развитием территорий мог бы расширить освоение земель, помогая застройщикам преодолевать экономические проблемы [Boyer, 1981].

Однако, как выяснилось спустя годы, «тихая революция» не привела к полной централизации. Так, единой системы управления развитием территорий на федеральном уровне до сих пор не существует: разные органы федеральной власти накладывают определенные ограничения на землепользование, но эти ограничения почти никак не связаны между собой. Более того, даже через 20 лет после «тихой революции» некоторые специалисты утверждали, что местные власти могли легко пренебрегать указанными ограничениями, поскольку правовые институты зонирования все еще находились полностью под контролем муниципалитетов [Green, 1998]. Власти штатов также накладывали ограничения на муниципальные инициативы очень выборочно; в основном они касались сохранения озелененных территорий и природных пространств.

Как считается, эффект «тихой революции» свели на нет местные сообщества домовладельцев и примат частной собственности. Более 60% земли в США находится в частной собственности, и большая часть этой земли по-прежнему распределяется между мелкими землевладельцами, в основном частными лицами [Kayden, 2000]. Это препятствует установлению контроля над землепользованием на федеральном уровне или на уровне штатов, поскольку сильные сообщества, состоящие из ряда мелких землевладельцев, голосуют против всякого государственного вмешательства в местную систему управления развитием территорий [Arnold, 2007]. Еще в конце 1970-х годов движения против развития (*no-growth movements*) захватили новостную повестку; они выступали против инициатив штатов в сфере регулирования землепользования, поскольку новые многоэтажные районы казались им менее социально и экологически безопасными, чем старая малоэтажная застройка [Walker et. al., 1981]. Так что результатом «тихой революции» стала не столько революция, сколько некоторое смещение акцентов. Региональные органы власти не стали непосредственно забирать полномочия местной власти по управлению пространственным развитием, а должны были теперь обеспечивать сотрудничество между муниципалитетами и создавать механизмы оценки эффективности исполнения ими своих полномочий. Например, в некоторых штатах региональные власти получили полномочия налагать ограничения на то, может ли территория развиваться или нет, тогда как вектор развития, темпы и объе-

мы деvelopeмента по-прежнему определяются местными властями [Nolon, 2006].

Однако говорить о завершении дискуссий по поводу централизации управления развитием территорий в США рано. Так, некоторые эксперты отмечают влияние политических циклов на данный процесс: например, исторически децентрализация управления скорее поддерживается республиканцами, а централизация — демократами [Friedmann, Bloch, 2009], хотя эта связь и не является определяющей. Также пока не решен вопрос с неформальной ролью руководства штатов в процессе управления развитием территорий. Часто можно встретить утверждения, что неформальное посредничество региональных бюрократов в решении конфликтов между властями отдельных муниципалитетов зачастую играет большую роль в гармонизации регулирования, чем наложение прямых ограничений на освоение территории [Herzog, 2009]. С этим также связан вопрос о развитии межмуниципального сотрудничества, которое потенциально может выступать альтернативой частичной централизации управления на региональном уровне [Nolon, 2006], так как такая централизация, в представлениях американских экспертов, по своей природе не является демократичной [Pincetl, 1994].

Американская система управления развитием территорий возникла как существенно децентрализованная, в которой все полномочия по регулированию землепользования были переданы местным властям. За последние полвека положение сместилось в сторону наделения полномочиями федеральных и региональных органов власти, в результате чего система превратилась в смешанную, с большим упором на местные инициативы по контролю над землепользованием. Важнейшими проблемами, которые привели к появлению тенденций к централизации американской системы, были снижение темпов развития экономики и постоянное разрастание городов, что, в свою очередь, стало причиной роста цен на жилье и серьезного экономического спада в мегаполисах. Основными сторонниками реформ были строительные компании, которым противостояли мелкие землевладельцы и политические активисты, составлявшие разнообразные местные сообщества.

Франция

Французская система оставалась всегда относительно централизованной, когда речь шла об управлении развитием территорий. Однако в послевоенный период Франция столкнулась с первым серьезным требованием реформ в данной сфере. До 1950-х годов политика управления развитием территорий была довольно хаотичной, и государство не проявляло особого интереса к установлению эффективных правил землепользования и застройки. Вторая мировая война изменила это отношение: многие французские города были полностью разрушены,

и нехватка жилья стала острой проблемой [Aveline-Dubach, 1997]. Это привело к созданию приоритетных зон развития (*Zones à Urbaniser en Priorité*) – государственного механизма, целью которого было ускорение строительства жилья и инфраструктуры за счет развития как застроенных территорий, так и свободных земель. При этом механизмы непосредственного вмешательства государства в управление развитием территорий сопровождались принятием местных отраслевых нормативных правовых актов.

Хотя активное участие государственных чиновников в управлении развитием территорий сначала было успешным, вскоре стало ясно, что такое устройство системы имеет и негативные стороны. Институт зонирования, сформировавшийся во Франции в 1950-е годы, способствовал разрастанию городов, которое к 1980-м годам превратилось в огромную проблему: как и в США, после кризиса 1973 года содержание пригородов стало дорогостоящим, а центры городов пришли в упадок [Fremond, 1993]. Это послужило основой для начала новой реформы системы управления развитием территорий, отдельные требования начать которую звучали уже в 1960-е годы. Хотя принятый в 1967 году *Loi d'Orientation Foncière* формализовал правила планирования на местном уровне, разрешив муниципалитетам разрабатывать так называемые местные планы землепользования (*Plans d'Occupation des Sols*), процесс полноценной децентрализации управления землепользованием был запущен только в 1982 году. Через расширение возможностей муниципалитетов по территориальному планированию за счет принятия мастер-планов (*Schémas Directeurs*) городам было предоставлено больше полномочий для определения использования земли, однако государство сохранило за собой право блокировать местные инициативы. Так, выдачу разрешения на строительство должен был сначала одобрить префект провинции [Punter, 1988]; впрочем, со временем роль исполнительной власти на региональном уровне была сокращена в пользу законодательной, что сделало процесс более демократичным.

Реформа 1980-х годов вызвала бурную дискуссию среди специалистов. Помимо критики самого факта сохранения за провинциями полномочий по согласованию, рядом исследователей высказывались опасения, что деволюция полномочий ограничилась лишь крупными городами [Flockton, 1983; Punter, 1988]. Основной причиной подобного стало то, что попытка деволюции происходила в отсутствие расширения муниципальных бюджетов, ввиду чего исполнение новых полномочий оказалось для не крупных городов невозможным без получения трансфертов со стороны вышестоящих инстанций

[Flockton, 1984]. Это также было связано со спецификой территориальной организации местной власти во Франции: большое число коммун означало, что каждый муниципалитет контролировал довольно небольшую территорию, а значит, не мог разработать полноценный мастер-план ее развития, который был бы интегрирован с планами соседей [Booth, 1998].

Половинчатый эффект реформы привел к дискуссиям относительно необходимости ее переформатирования и перезапуска. Исследователями было показано, что управление развитием территорий на региональном уровне приводило ко все большей стандартизации документов пространственного развития [Kropf, 1996], а некоторые муниципалитеты, поначалу позитивно воспринявшие реформу, постепенно начали отказываться от разработки локальных планов развития [Aveline-Dubach, 1997]. Это привело к инициализации очередной реформы в 1990-х, которая должна была способствовать формированию межмуниципальных объединений, получавших, согласно обновленному законодательству, больше полномочий по управлению развитием территорий. Полномочия этим объединениям должны были передать как муниципалитеты, так и провинции; при этом образование этих ассоциаций было добровольным. Сосредоточение на развитии межмуниципального сотрудничества было выбрано во многом потому, что только оно могло помочь сбалансировать конфликтующие интересы муниципалитетов, гармонизировав локальные документы планирования, а также объединить их бюджетные ресурсы с целью установления более качественного регулирования [Green, Booth, 1996].

Результаты перезапуска реформы остаются предметом активного обсуждения уже почти 20 лет. Во-первых, остается проблемой определение границ действия межмуниципальных ассоциаций. Так, нередко в границах одной конурбации сосуществует несколько таких ассоциаций, каждая из которых разрабатывает свои документы пространственного развития; ситуация усугубляется тем, что состав ассоциаций постоянно меняется [Booth, 2009]. То есть при сохранении неделимости полномочий между различными уровнями власти этот объем полномочий ложится всегда на разную территорию. Во-вторых, хотя финансовая база ассоциаций значительно превосходит бюджетный потенциал отдельных коммун, качество локальных планов развития зачастую остается на низком уровне, что периодически приводит к возникновению запросов на финансовую децентрализацию [Jégouzo, 2015]. Наконец, ряд исследователей выделяют факт формирования крайне сложной системы документации по регулированию развития территорий¹ по результатам реформ [Prevost et. al., 2012], реализация

1. Помимо упомянутых выше нормативных правовых актов, во Франции в разные годы были введены такие инструменты, как потолок разрешенной плотности (*Plafond Légal de Densité*), зона вмешательства (*Zones d'Intervention Foncière*), зона ограничения развития (*Zone à Défendre*) и др., часть из которых уже утратили свою актуальность.

которых еще более затрудняется сложными отношениями региональных и местных чиновников [Alterman et. al., 2001].

Что касается заинтересованных в проведении ряда реформ сторон, то здесь можно констатировать следующее. В рамках первой реформы активной стороной, поддерживающей внесение изменений в регулирование, было лобби домовладельцев, которые надеялись получить больше возможностей по управлению развитием территории своего проживания. Кроме того, в отличие от США, стремления домовладельцев здесь совпали с потребностями застройщиков, которые также поддерживали реформу. Если во время экономического подъема 1950–1960-х годов последние выигрывали в результате установления государством зон опережающего развития (поскольку кредиты были дешевыми, а цены на землю — низкими), то к 1980-м годам контекст резко изменился [Kropf, 1996]. Спрос на дешевое жилье снизился, а земля стала дорогой вследствие активного разрастания городов в предыдущие 20 лет, и теперь, чтобы свести к минимуму риски, строительным компаниям понадобилось установить жесткие ограничения на освоение земли, дабы сохранить стоимость уже имеющихся в их распоряжении активов [Aveline-Dubach, 1997]. Описанный выше запрос рынка совпал с тенденциями во французской политической жизни в целом. В результате протестов 1968 года политическую власть обрели левые движения, и процесс деволюции полномочий в сфере управления развитием территорий удачно вписался в общую стратегию действий новых правительств².

Французская система управления развитием территорий формировалась на принципах централизации, однако с 1980-х положение сместилось в сторону деволюции полномочий в пользу муниципальных органов власти и последовательного наделения все большим объемом полномочий законодателей. Важнейшими проблемами, которые привели к децентрализации французской системы, были неконтролируемое разрастание городов и необходимость переходить к развитию застроенных территорий в противовес освоению вакантных земель. В определенный момент сложилась ситуация, когда и частные землевладельцы, и крупные застройщики, равно как и республиканские политики, оказались заинтересованы в децентрализации системы управления развитием территорий, что и привело к проведению ряда реформ.

Великобритания

Особняком от описанных выше стоит британская система управления развитием территорий, наиболее решительные преобразования в которой продолжаются и сегодня.

Практика правового регулирования землепользования и застройки в Великобритании уходит корнями еще в середину XIX века, но фактически современное регулирование произошло от Public Health Act 1875 года. Он позволил перейти от точечного регулирования — централизованной выдачи разрешений через так называемые локальные акты парламента (*Local Acts of Parliament*) — к управлению застройкой через подготавливаемые инициаторами строительных изменений и согласовываемые муниципалитетами городские планы (*urban plans*). Уже к началу XX столетия система стала активно подвергаться критике со стороны промышленников и строительного лобби — регулирование стимулировало создание лишь низкоплотного жилья, способствуя разрастанию городов [Booth, 1999].

Критика сложившейся системы привела к принятию парламентом в 1947 году Town & Country Planning Act, который ставил в приоритет эстетическое регулирование [Punter, 1986]. Согласно этому закону, планы развития территории (*development plans*) — до введения которых также существовали неформализованные структурные планы (*structure plans*) — создавались местными властями [Garner, 1975], но их утверждение было прерогативой национального министра городского планирования. Кроме того, органы региональной власти раньше имели право определять некоторые территории как точки роста, что могло со временем привести к изменению планов их развития [Arendt, 1987]. В тот период система оставалась еще весьма централизованной, поскольку все местные решения по управлению развитием территорий должны были согласовываться с правительством. Хотя система и претерпела некоторую формализацию в течение четырех десятилетий между 1940-ми и 1980-ми годами, но изменилась не сильно.

Нужда в полноценной реформе возникла только где-то между 1980-ми и 1990-ми годами. Ее причины на первый взгляд казались схожими с причинами американской реформы — цены на жилье стремительно росли, а рынок недвижимости стагнировал [Pearce, 1992], — но, по сути, они существенно отличались. Если в США инициативам строительных компаний по либерализации регулирования землепользования и застройки препятствовало лобби домовладельцев и активистов, то в Великобритании именно политика самого национального правительства тормозила развитие [Corkindale, 1999]. Хотя изначально именно промышленники и строительное лобби выступали сторонниками принятия Town & Country Planning Act, тот факт, что местные планы развития должны были сначала утверждаться правительством, к концу XX века привел к фактической национализации прав на застройку земли в стране. Таким образом, государственные ограничения на застройку земель создавали проблему чрезмер-

2. Так же и реформа по децентрализации управления развитием территорий началась через год после парламентских выборов 1981 г., когда Социалистическая партия завоевала рекордное большинство.

ного освоения тех земельных участков, где застройка уже была когда-то разрешена, и неосвоению прочих, что приводило к планомерному росту цен на первые.

The Planning and Compulsory Purchase Act от 2004 года должен был решить проблему путем наделения регионов новыми полномочиями за счет введения так называемых региональных стратегий пространственного развития (*Regional Spatial Strategies*), создаваемых при участии региональных ассамблей (*Regional Assemblies*). Эти ассамблеи были призваны стать новыми представительными органами, которые бы расширили возможности застройщиков по изменению сложившегося регулирования землепользования и застройки [Taylor, 2010]. Однако довольно скоро они были упразднены принятием The Localism Act 2011 года, который ввел новый уровень системы управления развитием территорий — так называемые объединенные органы власти (*Combined Authorities*) [Lee, Abbot, 2022]. Как позднее зафиксировал The Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009 года, эти органы были созданы для координации местных инициатив по внесению изменений в регулирование.

В данный момент реформирование системы все еще продолжается, и в повестке дня стоят планы по превращению ее в более похожую на американскую через внедрение института правового зонирования [Lee, Abbot, 2022]. С одной стороны, подобное должно вызвать новое расширение объема полномочий муниципалитетов. В то же время это потребует усиления и государственного управления, которое должно будет гармонизировать местное регулирование [Gallent et. al., 2021]. Также продолжают высказываться опасения, что излишняя децентрализация регулирования приведет к дисбалансу на рынке недвижимости, а потому реформа должна проводиться планомерно и с опорой на эмпирические данные [Bramley, Watkins, 2014].

Таким образом, изменения системы управления развитием территорий в Великобритании сложно квалифицировать как однозначную централизацию или децентрализацию управления землепользованием. С одной стороны, принятие Public Health Act привело к существенному расширению объема дискреционных полномочий муниципалитетов по управлению развитием территорий³. С другой стороны, возможности муниципалитетов по регулированию застройки были существенно урезаны в пользу национального правительства уже в 1947 году. Аналогичная история произошла с появлением региональных ассамблей. Само по себе оно было результатом желания делегировать полномочия. Передачу же полномочий межмуниципальному уровню управления в виде объединенных орга-

нов власти и вовсе можно считать прямой децентрализацией управления. Но если ассамблеи избирались на референдуме, то новые объединенные органы власти стали управляться специальным руководителем, назначение которого, согласно Cities and Local Government Devolution Act от 2016 года, перешло в компетенцию государственного секретаря (*Secretary of State*). Более того, положение такого руководителя в значительной степени стало зависеть от особенностей местных договоренностей с правительством, которое может делегировать управленцам различных объединенных органов разные полномочия [Sandford, 2023].

Похожая ситуация сложилась и с планами на введение в законодательство понятия правового зонирования. Расширение полномочий муниципальной власти потенциально можно рассматривать в качестве децентрализации регулирования, однако сосредоточение на регуляторной функции взамен дискреции позволяет предполагать также определенное сужение окна для проведения переговоров между властями объединенных органов власти и правительством. Все это представляет историю реформ в Великобритании крайне противоречивой — на протяжении полутора столетий в стране происходили как волны централизации, так и волны децентрализации управления развитием территорий.

Хотя ситуация может измениться в будущем, можно сказать, что траекторию реформы британской системы управления развитием территорий можно рассматривать как деволюцию полномочий, постепенно переходящую в ограниченную децентрализацию управления. Из имеющейся литературы следует, что в модификации системы были заинтересованы как застройщики, так и граждане, но неизвестно, кто именно реально выступал за реформу. Можно предположить, что реформаторское лобби отличалось от региона к региону, и для того, чтобы сделать конкретные выводы, необходимо более глубокое изучение ситуации в каждом из них.

Отечественный опыт реформирования системы управления развитием территорий

Исторические коллизии наложили свой отпечаток на особенности системы управления развитием территорий в России. Традиция правового регулирования градостроительной деятельности на основе локальных актов — городских и строительных уставов — была прервана в связи со сменой государственно-политического строя в 1917 году. Переход от административно-командной системы, существовавшей в стране вплоть до 1991 года, к рыночной экономике обусловил изменения систе-

3. Подобной позиции, в частности, придерживается [Booth, 1999].

мы и потребовал трансформации нормативного правового регулирования. Законодательный опыт⁴, научно-теоретические исследования и экспериментальные разработки привели к необходимости подготовки и принятия нового Градостроительного кодекса.

Отличительной чертой концепции нового Градостроительного кодекса являлась его разработка в составе пакета более двух десятков законов по вопросу формирования рынка доступного жилья, а самому Градостроительному кодексу отводилась ключевая роль в увеличении предложения земельных участков для жилищного строительства. Также для реализации новой политики предусматривалось принятие более сотни подзаконных актов, что должно было обеспечить выверенную согласованную работу нормативного и методологического характера. Концепцией преследовались цели создать оптимальные условия для инвестирования в жилищное строительство и стимулировать участие в этой сфере как органов публичной власти, так и физических и юридических лиц [Трутнев, Бандорин, 2016].

Итогом стало принятие в 2004 году Градостроительного кодекса РФ, предметом регулирования которого явились отношения, возникающие между органами публичной власти, физическими и юридическими лицами при территориальном планировании, установлении посредством зонирования разрешенного использования территорий, земельных участков, иных объектов недвижимости, формирования, создании новых и изменении существующих земельных участков и иных объектов недвижимости.

Новый Градостроительный кодекс вообрал в себя черты как североамериканской модели, так и практик регулирования родом из западноевропейских стран: большой объем полномочий у органов местного самоуправления и при этом обязательное координирование планов развития территорий с другими уровнями органов публичной власти [Трутнев, Бандорин, 2016]. Впоследствии за 20 лет в него были внесены многочисленные изменения, часто коренным образом влияющие на подход к управлению развитием территорий.

Одним из таких изменений является внедрение и преобразование институтов для комплексного освоения застроенных и незастроенных территорий. Так, институт развития застроенных территорий и институт комплексного освоения территории впоследствии были заменены на институт комплексного развития территории, обладающий привилегированным положением по отношению к общему регулированию посредством правил землепользования и застройки. Такие изменения, по замыслу законодателя, должны способствовать увеличению темпов жилищного строительства и сокращению продолжительности инвестиционно-строительного цикла,

но ставят под сомнение гармонизацию территорий для комплексного развития с общим замыслом, планируемым для всей территории муниципалитета.

Одновременно с содержательными изменениями в градостроительном регулировании происходят изменения в управленческой плоскости. Так, законодатель подверг значительному пересмотру вопрос места и роли органов местного самоуправления при осуществлении градостроительной деятельности. По первоначальной концепции Градостроительного кодекса от 2004 года наиболее широким спектром полномочий предполагалось наделять органы местного самоуправления как наиболее приближенные к территории и локальному сообществу. Субъектам РФ отводилась скорее координирующая роль, что в целом напоминает структуру управления, сложившуюся в других рассмотренных странах по итогам реформ. Такой подход просуществовал 10 лет до принятия федеральных законов, позволивших субъектам РФ перераспределять муниципальные полномочия в сфере градостроительной деятельности в свою пользу. Главной особенностью такого регулирования является широта дискреционных полномочий, которая предоставлена по данному вопросу субъектам РФ федеральным законодателем, что проявляется в отсутствии критериев и ограничений при выборе градостроительных полномочий к перераспределению; в возможности сосредоточить перераспределяемые полномочия в органах исполнительной власти субъектов РФ; в возможности выбора любых муниципальных образований в любом количестве для перераспределения их полномочий; в отсутствии установленных максимальных сроков, на которые могут перераспределяться полномочия.

Первые акты о перераспределении полномочий вступили в силу в январе 2015 года. В настоящее время более 40 регионов приняли акты о перераспределении полномочий [Гудзь и др., 2024], что подтверждает наличие подобного тренда в региональной политике. Предоставленные субъектам РФ почти неограниченные возможности в решении указанного вопроса приводят к выстраиванию в каждом субъекте РФ собственных перспектив осуществления муниципальных полномочий и их перераспределения на региональный уровень.

Исследования свидетельствуют о наличии у субъектов РФ избирательности как полномочий для перераспределения, так и муниципальных образований, в отношении которых осуществляется такое перераспределение. В первом случае это приводит к раздробленности процедуры инициирования, разработки и утверждения градостроительных документов, к раздробленности в регулировании тематических вопросов, а также к раздробленности по объектам капитального

4. К этому опыту можно отнести, прежде всего, такие нормативно-правовые акты, как Закон РФ «Об основах градостроительства в Российской Федерации» от 14.07.1992 №3295-1, «Градостроительный кодекс Российской Федерации» от 07.05.1998 №73-ФЗ и «Земельный кодекс Российской Федерации» от 25.10.2001 №136-ФЗ.

строительства. При этом рутинные функции, например проведение публичных слушаний, субъекты РФ предпочитают оставлять на уровне муниципалитета. Во втором случае избирательность может выступить показателем истинных мотивов для перераспределения. Так, больше всего вопросов вызывает перераспределение на уровень региона полномочий его административного центра, чем дотационных муниципальных образований. При этом наиболее вероятным значимым мотивом для принятия решения о перераспределении могут быть показатели по объемам жилищного строительства в соответствующем субъекте РФ. В качестве общей черты всех субъектов РФ, которые приняли акты о перераспределении полномочий, выступает усиление исполнительной власти, так как во всех случаях перераспределения осуществление муниципальных полномочий закреплялось за органами исполнительной власти субъектов РФ.

Одновременно с этим наблюдается и тенденция на децентрализацию регулирования. Это подтверждается передачей на уровень субъектов РФ некоторых федеральных полномочий [Гудзь и др., 2024]. Кроме этого, происходит расширение компетенций органов государственной власти субъектов РФ за счет приращения полномочий в связи с появлением в законодательстве новых институтов или изменением существующего регулирования. Например, введение института комплексного развития территории определило необходимость участия субъектов РФ посредством издания дополнительных нормативных правовых актов, а изменения в Градостроительном кодексе РФ в 2020 году позволили устанавливать на уровне субъекта РФ норму о возможности утверждения правил землепользования и застройки исполнительным (местной администрацией), а не представительным (законодательным) органом власти.

Всё вышеперечисленное происходит на фоне унификации регулирования, которая проявляется в следующем. Принятие нового Градостроительного кодекса при отсутствии поддерживающих реформу методического сопровождения и обучения создало правовой вакуум, в котором оказались муниципалитеты с широким кругом полномочий, но без четкого

представления о методах их реализации и с обязательствами по принятию документов территориального планирования и градостроительного зонирования в установленные сроки, которые неоднократно продлевались⁵. Тем не менее оперативно созданная для реализации национального проекта⁶ инфраструктура, содействующая развитию жилищного строительства, обеспечивала вовлечение земельных участков в строительные процессы и часто игнорировала реальные потребности муниципалитетов, перенаправляя инвестиции в развитие периферийных территорий в рамках процедур комплексного освоения территорий, свободных от прав третьих лиц.

В течение чуть более десяти лет после принятия нового Градостроительного кодекса была завершена подготовка генеральных планов и правил землепользования и застройки. Однако по завершении данного этапа не были сделаны оценки в отношении качества утвержденных документов и применяемой методологии. Консенсус сформировался только по поводу создаваемых ими административных барьеров, что подталкивало публичные органы власти к размышлениям о необходимости упрощения системы, которая еще находилась в стадии становления. Таким образом, фокус деятельности правительства РФ и профильных федеральных органов исполнительной власти сместился в сторону сокращения сроков инвестиционно-строительного цикла, что также подтверждается появлением перечня, устанавливающего исчерпывающий список процедур, и постоянной дискуссии по поводу его содержания и возможности сокращения и упрощения этих процедур⁷.

На фоне подобной практики перераспределение полномочий, установление срока приведения видов разрешенного использования введенному классификатору (к 2021 г.⁸), принятие подзаконных актов с едиными требованиями к документам территориального планирования⁹, накопленная судебная практика [Гудзь и др., 2023], ожидание результатов национальных проектов¹⁰, с одной стороны, стимулировали унификацию документов градостроительного проектирования¹¹, принимаемых органами публичной власти, и закрепление на уровне

5. См. Федеральный закон от 29.12.2004 №191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации».

6. См. приоритетный национальный проект «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» (утвержденный президиумом Совета при Президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов (протокол №2 от 21 декабря 2005 г.)).

7. См. Паспорт национального проекта «Жилье и городская среда» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 №16).

8. См. ч. 12 ст. 34 Федерального закона от 23.06.2014 №171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

9. См. Приказ Минэкономразвития России от 09.01.2018 №10 «Об утверждении Требований к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения и о признании утратившим силу приказа Минэкономразвития России от 7 декабря 2016 г. №793».

10. См. Паспорт национального проекта «Жилье и городская среда» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 №16).

11. Так, в поручении Президента РФ Пр-1483ГС, п.1а. 1. Правительству Российской Федерации указано, что «в целях упрощения процедуры внесения изменений в документы территориального планирования и градостроительного зонирования, а также исключения дублирования таких документов предусмотреть возможность использования единого документа».

федерального законодательства через введение единого документа территориального планирования и градостроительного зонирования. Однако с другой — закрепили в документах такие темпы строительства, которые отвечали бы целевым показателям национального проекта. Это, в свою очередь, поддержало использование методологии проектирования генеральных планов, характерных для плановой экономики советского периода, что обесмысливает наличие правил землепользования и застройки, поскольку градостроительное зонирование превращает планируемые перспективные показатели в правовую действительность. Таким образом, попытки введения нового института оказались практически сведены к возвращению уже знакомой для российского правопорядка системе, в которой господствуют территориальное планирование и процедуры согласований по отдельным объектам.

Указанные тенденции спровоцировали новую волну разработки градостроительных документов, в которых еще больше просматриваются условия к разрастанию и несбалансированному развитию городов [Головин и др., 2021]. Но если первый опыт — это сочетание прогресса муниципального нормотворчества и рудиментов градостроительного проектирования предшествующего периода, то вторая волна — это модифицированная и осовремененная методология подготовки генеральных планов, ориентированная на обеспечение условий для строительства значимых объемов жилья. В этом контексте важно упомянуть, что разработка таких документов только ряду городов-миллионников совокупно обошлась более чем в 500 млн руб.¹²

Жилищное строительство занимает центральное место в текущих градостроительных процессах. Закрепление в качестве критериев оценки деятельности руководителей регионов целевых показателей объемов ввода жилья влияет на градостроительные политики и является значимым мотивом для перераспределения муниципальных полномочий по управлению развитием территорий на региональный уровень [Гудзь и др., 2024].

Картина, которая складывается на фоне вышеперечисленных решений, демонстрирует общность регионального запроса на введение в систему управления развитием территорий индивидуальных решений и механизмов изъятия из общих правил регулирования (требования к архитектурно-градостроительному облику, кодификация комплексного развития застроенных территорий). Именно через особое регулирование в виде исключений из общего правила могут, по мнению заинтересованных сторон, в короткое время достигаться показатели объема ввода жилья. Таким образом, регуляторы обеспечивают возможность достижения показате-

лей, вводя альтернативное регулирование, а регионы выбирают такие способы, которые позволяют фактически достичь установленных показателей национального проекта, по которым они отчитываются.

Лобби комплексного развития территории и разработчики генеральных планов действуют в синергии: фиксирование в документах территориального планирования неадекватных показателей вместе с установлением огромных жилых и смешанных зон на периферии создает ощущение ожидания роста города, которое используется девелопментом для продвижения своих проектов. Комплексное развитие территории и территориальное планирование взаимообусловлены, и в России это ставит в уязвимое положение пользователей-собственников, так как, в отличие от США, в России при сильном лобби комплексного развития территории правообладатель — слабый. При этом в спорных ситуациях неустойчивость отраслевых нормативных правовых актов приводит к трансляции позиций из решений судов.

К вопросу о роли принципа локализма в управлении развитием территорий

Изучение зарубежного опыта показало, что толчком к изменению существующей системы управления развитием территорий служит прежде всего разрастание городов, которое приводит к росту издержек на содержание инфраструктуры и требует изменения политики в сфере жилищного строительства. Во всех случаях крупные застройщики отмечаются как одни из инициаторов реформ. При этом роль государства, так же как и граждан и локальных сообществ, проявляется по-разному в зависимости от конкретной страны. На особенности регулирования в отдельно взятой стране влияют и такие факторы, как государственное устройство и правовая система. Так, неудивительно, что в США с ее федеративным устройством более детальное регулирование в рамках общих границ, установленных федеральным актом, осуществляется на уровне штатов, а во Франции — стране континентальной системы права — вопросы управления развитием территорий содержатся в кодифицированном акте, принятом на государственном уровне. Однако общим является регулирование вопросов компетенции посредством установления определенных рамок и/или распределения конкретных полномочий между органами публичной власти различного уровня.

Анализ опыта нормативно-правового регулирования в зарубежных странах демонстрирует также значение научно-теоретических и практических раз-

12. К таким городам относятся Челябинск (см. Муниципальный контракт №7/22 от 19 апреля 2022 г.), Казань (см. Муниципальный контракт №10-21/2014 от 25 ноября 2014 г.), Омск (см. Муниципальный контракт №54 от 10 октября 2019 г.), Уфа (см. Муниципальный контракт №03011300247619000163 от 22 апреля 2019 г.), Волгоград (см. Муниципальный контракт №1 от 03 июля 2023 г.) и Краснодар (контракт заключен в рамках закрытого аукциона) и др.

работок и исследований при принятии принципиальных решений для изменения градостроительной политики. Важной чертой реформ исследуемых зарубежных стран, в частности, является дискуссия о разграничении полномочий между различными уровнями публичной власти. Иными словами, при проведении реформ речь шла о закреплении тех или иных полномочий за конкретными субъектами градостроительных отношений. Реализация реформ не предполагала перетекание полномочий от одного субъекта к другому, на повестку выносился вопрос, на каком уровне эффективнее осуществлять полномочия в сфере управления развитием территорий и почему. Так, например, среди дискуссий о децентрализации во всех странах прослеживается идея о межмуниципальном сотрудничестве как об одном из способов решения проблемы дефицита муниципальных ресурсов. Все это соответствует развитию систем регулирования в логике функционального локализма.

Однако при схожести многих факторов и предпосылок для реформирования в рассмотренных странах не существует единой тенденции к централизации или децентрализации систем управления развитием территорий. Для существенно децентрализованных систем, где большая часть полномочий по управлению развитием территорий осуществляется муниципалитетами, наблюдается тенденция к расширению полномочий государства. Наиболее очевидным примером здесь являются Соединенные Штаты, где региональные органы власти, не имевшие ранее возможности контролировать разрастание городов, получили право участвовать в управлении землепользованием. Для централизованных систем сдвиг совершенно иной: в той же Франции в некоторые периоды происходила и деволюция полномочий. Однако реформа как в централизованных, так и в децентрализованных системах в рассмотренных странах всегда проходила весьма ограниченно: функции перераспределялись исходя из представления, что требуется сохранять основной пул полномочий за муниципалитетами, но также невозможно обойти стороной координирующую роль вышестоящих уровней власти.

Таким образом, схожесть предпосылок и в некоторой степени инициаторов реформ по-разному влияла на процессы централизации и децентрализации полномочий. Во многом это обусловлено традициями управления развитием территорий в каждой стране, эффективность которых была поставлена под сомнение текущими процессами. При этом реформирование шло через ответ на вопрос, какие полномочия и на каком уровне разумнее и эффективнее осуществлять, законодательно закрепляя конкретные сферы влияния за разными уровнями публичной власти.

Применяя все вышеизложенное к России, можно констатировать наличие схожих предпосылок к реформированию системы: разрастание городов и увеличение издержек на содержание городской инфраструктуры, унификация градостроительных документов, выраженное финансово-строительное лобби. Но в отличие от зарубежных стран, градостроительные и регулятивные процессы в России происходили в очень сжатый период и после принятия Градостроительного кодекса РФ в 2004 году часто без опоры на имеющиеся научно-теоретические и практические наработки и без проведения каких бы то ни было серьезных исследований [Трунев, 2019]. И хотя сроки введения зонирования в городах сопоставимы с ходом развития североамериканской модели регулирования застройки¹³, следует обратить внимание на разницу в методологии и возможности использовать уже отрефлексированный опыт планирования и проектирования в различные исторические периоды. Общей чертой вне зависимости от страны и времени выступает продолжительное отсутствие гайдов и методологических разработок, проявляющееся сейчас и в России.

Отечественное законодательство в сфере градостроительства серьезно менялось. За прошедшие 30 с небольшим лет произошел стремительный переход от функционального локализма к неограниченной централизации муниципальных полномочий на уровне субъекта РФ. При этом происходящий процесс в сфере управления развитием территорий можно охарактеризовать как гибридную форму – иными словами, одновременный процесс децентрализации федеральных полномочий и централизации муниципальных полномочий на уровне регионов.

Соответственно, отличительной особенностью российской практики является институт перераспределения муниципальных полномочий, который предоставляет неограниченный выбор субъектам РФ самим решать предметные и количественные характеристики аккумулируемых на своем уровне муниципальных полномочий. Последствия такой практики в долгосрочной перспективе до конца не ясны, поскольку сомнение вызывает объективность причин, которые привели к принятию решения о перемещении конкретного круга муниципальных полномочий на региональный уровень, а также отсутствие методики оценки эффективности исполнения регионом таких «изъятых» полномочий.

Таким образом, субъект РФ за счет концентрации на своем уровне полномочий – как переданных с федерального уровня, так и перераспределенных от муниципалитетов – становится ключевой фигурой в формировании и осуществлении градостроительных политик, с возможностью их детализации по своему представлению до уровня конкретных муниципальных образований, но эффективность (результативность) таких политик подчинена целевой

13. Так, за первые 15 лет с момента введения правового зонирования в США институт был внедрен только в 1100 муниципалитетов [Shertzer et. al., 2022], что позволяет говорить о том, что внедрение института не форсировалось.

федеральной установке по вводу определенного объема жилья. Это существенно отличает отечественный опыт от прочих рассмотренных, так как за рубежом либо регионы были наделены координирующей ролью, либо основной контроль над развитием территорий был делегирован межмуниципальным объединениям.

Заключение

Исходя из опыта зарубежных стран и России, можно утверждать, что важны не столько дискуссии о централизации либо децентрализации регулирования, сколько вопрос о разграничении полномочий. Он должен решаться с позиции поиска наиболее эффективного уровня публичной власти для реализации конкретных градостроительных полномочий в логике функционального локализма. Например, в США наделение штатов новыми полномочиями не ухудшило положение муниципалитетов, так как регуляторная функция, возложенная на штат, почти не затронула оную у муниципалитетов. Во Франции все текущие дискуссии сводятся к контролирующей роли префектов. В Великобритании дискуссии и во все ведутся по линии «регуляторика – дискреция», так как потенциально серьезной проблемой для городов является не столько недостаток формальных полномочий, сколько снижение возможностей вести неформальные переговоры с министерством.

В России же проблема состоит не в разграничении, а в перераспределении (по сути, изъятии) муниципальных полномочий. Переход полномочий с одного на другой уровень публичной власти должен быть обоснован и отвечать признаку наиболее их эффективной реализации. Ключевыми вопросами в этой связи могут выступать следующие: в какой степени должно присутствовать жесткое формализованное регулирование, а в какой – усмотрение (дискреция) и как это должно влиять на разграничение полномочий между различными уровнями публичной власти. Полученные ответы покажут, в каких областях должно быть больше формально зарегулированных полномочий, а где допустимо усмотрение и у кого именно должно быть больше возможностей оперативно реагировать на изменения и корректировать правоприменительную практику. С момента принятия Градостроительного кодекса РФ в 2004 году произошли существенные изменения в подходах к управлению развитием территорий, и эти изменения не были развернуты с позиций децентрализации и функционального локализма. Выстроенная изначально система градостроительных полномочий по уровням публичной власти также быстро изменилась.

В настоящее время роль, отведенная субъектам РФ в управлении развитием территорий, характеризуется смешением тенденций к централизации (от муниципалитетов к регионам) и к децентрализации в связке «федерация – субъект РФ». При этом до конца не ясно, на какие установки опирается те-

кущий в России процесс и что служит основанием для усиления компетенций публичной власти именно на уровне субъекта РФ. Это наталкивает на необходимость продолжения дискуссии о разграничении полномочий в России с позиций функционального локализма, что потребует от законодателей как федерального, так и регионального уровня более определенных и формализованных решений с возможностью возврата на местный уровень тех полномочий, которые будут там реализованы наиболее эффективно.

Источники

- Бабейкин Р. (2022) Правовое зонирование. Обзор американского опыта в контексте трансформации российской системы градорегулирования//Городские исследования и практики. Т. 7. № 3. С. 91–115.
- Головин А., Гудзь Т., Витков Г. и др. (2021) Планирование разрастания. Пространственная политика городов России: аналит. докл. М.: Издательский дом ВШЭ, 2021.
- Гудзь Т., Солдатова Л., Самоловских Н. (2023) Принципы градостроительного зонирования в судебной практике//Правоприменение. Т. 7. № 3. С. 105–115.
- Гудзь Т., Бабейкин Р., Самоловских Н. (2024) Тенденции в перераспределении муниципальных полномочий в области градостроительной деятельности//Закон. № 2. С. 184–195.
- Дубровская Н., Гудзь Т. (2018) Эволюция содержания принципа устойчивого развития в градостроительной деятельности//Современные технологии в строительстве. Теория и практика. Т. 1. С. 444–450.
- Трутнев Э., Бандорин Л. (2016) Комментарии к Градостроительному кодексу Российской Федерации: научное издание. 5-е издание, перераб. и доп. М.: Проспект.
- Трутнев Э. (2019) Градорегулирование. Правовое обеспечение градостроительной деятельности: альтернативные модели законодательства и программа исправления его ошибок. М.: Институт экономики города.
- Alterman R. et. al. (2001) National-Level Planning in Democratic Countries: A Comparative Perspective. L.: Liverpool University Press.
- Arendt R. (1987) Land-Use Planning In Britain and New England//Monadnock Perspectives. Vol. 8. № 2. P. 1–5.
- Arnold C.A. (2007) The Structure of the Land Use Regulatory System in the United States//Journal of Land Use & Environmental Law. Vol. 22. № 2. P. 441–523.
- Aveline or Aveline-Dubach, N. (1997) Urban Land Market and Land Policy in France//Comprehensive Urban Studies. Vol. 62. P. 139–152.
- Babcock R.F. (1966) The Zoning Game: Municipal Practices and Policies. Madison: The University of Wisconsin Press.
- Bikker J., van der Linde D. (2016): Scale Economies in Local Public Administration. Local Government Studies. Vol. 42. № 3. P. 441–463.
- Booth P. (1998) Decentralisation and Land-Use Planning in France: a 15 Year Review//Policy&Politics. Vol. 26. № 1. P. 89–105.
- Booth P. (1999) From Regulation to Discretion: The Evolution of Development Control in the British Planning System 1909–1947//Planning Perspectives, Vol. 14. № 3. P. 277–289.
- Booth P. (2009) Planning and the Culture of Governance: Local Institutions and Reform in France//European Planning Studies. Vol. 17. № 5. P. 677–695.

- Boyer M.C. (1981) National Land Use Policy: Instrument and Product of the Economic Cycle//The Land Use Policy Debate in the United States. N.Y.: Plenum Press.
- Bolleyer N., Thorlakson L. (2012) Beyond Decentralization – The Comparative Study of Interdependence in Federal Systems//Publius: The Journal of Federalism, Vol. 42. № 4. P. 566–591.
- Bramley G., Watkins D. (2014) 'Measure Twice, Cut Once' – Revisiting the Strength and Impact of Local Planning Regulation of Housing Development in England//Environment and Planning B: Planning and Design. Vol. 41. P. 863–884.
- Briffault R. (1990) Our Localism: Part I – The Structure of Local Government Law//Columbia Law Review. Vol. 90. № 1. P. 1–115.
- Corkindale J. (1999) Land Development in the United Kingdom: Private Property Rights and Public Policy Objectives//Environment and Planning A. Vol. 31. P. 2053–2070.
- Dardanelli P. (2019) Conceptualizing, Measuring, and Theorizing Dynamic De/Centralization in Federations//Publius: The Journal of Federalism. Vol. 49. № 1. P. 1–29.
- Davidson N.M. (2007) Cooperative Localism: Federal-Local Collaboration in an Era of State Sovereignty//Virginia Law Review. Vol. 93. № 4. P. 959–1034.
- Davidson N.M. (2019) The Dilemma of Localism in an Era of Polarization//The Yale Law Journal. Vol. 128. № 4. P. 954–1000.
- Harvard Law Review (1978) Developments in the Law: Zoning//Harvard Law Review. Vol. 91. № 7. P. 1427–1708.
- Dowall D.E. (2005) An Examination of Population-Growth-Managing Communities//Policy Studies Journal. Vol. 9. № 3. P. 414–427.
- Dowall D.E. (1989) The Land Use Policy Debate in the United States. London: Butterworth & Co Ltd.
- Dumez H. (2015) What Is a Case, and What Is a Case Study?//Bulletin de Methodologie Sociologique. Vol. 127. P. 43–57.
- Faguet J.-P. (2021) Understanding Decentralization Theory, Evidence and Method, with a Focus on Least-developed Countries//Working Paper Series. Vol. 21. № 203. P. 1–27.
- Fischel W.A. (2004) An Economic History of Zoning and a Cure for its Exclusionary Effects//Urban Studies. Vol. 41. № 2. P. 317–340.
- Flockton C.H. (1984) France: Ambitious Gaullist Designs and Constrained Socialist Plans//Built Environment. Vol. 10. № 2. P. 132–144.
- Flockton C.H. (1983) French Local Government Reform and Urban Planning//Local Government Studies. Vol. 9. № 5. P. 65–77.
- Fremond A. (1993) Regional Planning in France: Theory and Practice//L'Espace géographique. P. 33–46.
- Friedmann, J., Bloch, R. (2009) American Exceptionalism in Regional Planning, 1933–2000//International Journal of Urban and Regional Research. Vol. 14. № 4. P. 576–601.
- Gallent N., de Magalhaes C., Freire Trigo S. (2021) Is Zoning the Solution to the UK Housing Crisis?//Planning Practice & Research. Vol. 36. № 1. P. 1–19.
- Garner J.F. (1975) The Law of Land Use Planning in England Today//Natural Resources Journal. Vol. 15. № 3. P. 491–510.
- Gibbert M., Ruigrok W., Wicki B. (2008) What Passes as a Rigorous Case Study?//Strategic Management Journal. Vol. 29. № 13. P. 1465–1474.
- Green S.D. (1998) The Search for a National Land Use Policy: For the Cities' Sake//Fordham Urban Law Journal. Vol. 26. P. 69–120.
- Green S.D., Booth P. (1996) Urban Policy, Local Administration and Land Use Planning in Lille: Implementing the Contrat de Ville//European Urban and Regional Studies. Vol. 3. № 1. P. 19–31.
- Hager C. (2012) Revisiting the Ungovernability Debate: Regional Governance and Sprawl in the USA and UK//International Journal of Urban and Regional Research. Vol. 36. № 4. P. 817–830.
- Hanke B.R. (1965) Planned Unit Development and Land Use Intensity//University of Pennsylvania Law Review. Vol. 114. № 1. P. 15–46.
- Hernes V. (2021) The Case for Increased Centralization in Integration Governance: the Neglected Perspective//Comparative Migration Studies. Vol. 9. № 32. P. 1–15.
- Herzog L.A. (2009) Politics and the Role of the State in Land Use Change: A Report from San Diego, California//International Journal of Urban and Regional Research. Vol. 7. № 1. P. 93–113.
- International Recommendations on Urban and Territorial Planning (2015) *UN Habitat*. Режим доступа: https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/IG-UTP_English.pdf (дата обращения: 23.08.2024).
- Jégouzo Y. (2015) Les Compétences «Aménagement du Territoire et Urbanisme»: Quelle Décentralisation? *Revue Française d'Administration Publique*. Vol. 156. P. 1049–1054.
- Kayden J.S. (2000) National Land-Use Planning in America: Something Whose Time Has Never Come//Washington University Journal of Law & Policy. Vol. 3. P. 445–472.
- Kropf K.S. (1996) An Alternative Approach to Zoning in France: Typology, Historical Character and Development Control//European Planning Studies. Vol. 4. № 6. P. 717–737.
- Lee M., Abbot C. (2022) Chapter Title: English Planning Law: An Outline, Taking English Planning Law Scholarship Seriously. L.: UCL Press.
- Levy J.S. (2008) Case Studies: Types, Designs, and Logics of Inference//Conflict Management and Peace Science. Vol. 25. № 1. P. 1–18.
- Miller M.A., Bunnell T. (2013) Introduction: Problematizing the Interplay between Decentralized Governance and the Urban in Asia//Pacific Affairs. Vol. 86. № 4. P. 715–729.
- Mudalige P.W. (2019) The Discussion of Theory and Practice on Decentralization and Service Delivery//European Scientific Journal ESJ. Vol. 15. P. 115–135.
- Nolon J.R. (2006) Historical Overview of the American Land Use System: A Diagnostic Approach to Evaluating Governmental Land Use Control//Pace Environmental Law Review. Vol. 23. № 3. P. 821–853.
- Pearce B.J. (1992) The Effectiveness of the British Land Use Planning System//The Town Planning Review. Vol. 63. № 1. P. 13–28.
- Pincetl S. (1994) The Regional Management of Growth in California: A History of Failure//International Journal of Urban and Regional Research. Vol. 18. № 2. P. 256–274.
- Popper F.J. (1988) Understanding American Land Use Regulation Since 1970: A Revisionist Interpretation//Journal of the American Planning Association. Vol. 54. № 3. P. 291–301.
- Prevost A., Molines N., Dehan P., Bandet J. (2012) The Urban Planning of French Cities and the Challenge of

Sustainable Town Planning: Improvement and Limits. Ankara: METU.

Punter J.V. (1986) A History of Aesthetic Control, Part I//Town Planning Review. Vol. 57. № 4. P. 351-381.

Punter J.V. (1988) Planning Control in France//The Town Planning Review. Vol. 59. № 2. P. 159-181.

Sandford M. (2023) Devolution to Local Government in England. Research Briefing. L.: House of Commons Library.

Schragger R.C. (2001) The Limits of Localism//Michigan Law Review. Vol. 100. № 2. P. 371-472.

Shertzer A., Twinam T., Walsh R.P. (2022) Zoning and Segregation in Urban Economic History//Regional Science and Urban Economics. Vol. 94. P. 1-8.

Smookler H.V. (1975) Administration Hara-Kiri: Implementation of the Urban Growth and New Community Development Act//The Annals of the American Academy of Political and Social Science. Vol. 422. P. 129-140.

Stepan A. (2000) Brazil's Decentralized Federalism: Bringing Government Closer to the Citizens?//Daedalus. Vol. 129. № 2. P. 145-169.

Taylor N. (2010) What is This Thing Called Spatial Planning? An Analysis of the British Government's View//The Town Planning Review. Vol. 81. № 2. P. 193-208.

Walker R.A., Heiman M.K. (1981) Quiet Revolution for Whom?//Annals of the Association of American Geographers. Vol. 71. № 1. P. 67-83.

CENTRALIZATION OF MUNICIPAL POWERS IN URBAN PLANNING: CONTRIBUTING TO THE GLOBAL DEBATE ON THE ROLE OF LOCALISM IN TERRITORIAL DEVELOPMENT MANAGEMENT¹⁴

Roman V. Babeykin, expert, Vysokovsky Graduate School of Urbanism, Faculty of Urban and Regional Development, HSE University; 13 bldg. 4 Myasnitckaya st., Moscow, 101000, Russian Federation.
E-mail: rbabeikin@hse.ru

Tatiana V. Gudz', Candidate of Economic Sciences, visiting lecturer, Vysokovsky Graduate School of Urbanism, Faculty of Urban and Regional Development, HSE University; 13 bldg. 4 Myasnitckaya st., Moscow, 101000, Russian Federation.
E-mail: tgudz@hse.ru

Natalia V. Samolovskikh, applicant for the academic degree of Candidate of Legal Sciences, Ural State Law University named after V.F. Yakovlev (UrFU); 21 Komsomolskaya st., Yekaterinburg, 620137, Russian Federation.
E-mail: nvsamolovskikh@gmail.com

The problem of finding a balance between centralization and decentralization of urban planning (territorial planning and land use regulation) remains relevant for many countries in the world. Russia today is a striking case of centralization of municipal powers in the field of urban planning at the regional level, as a result of which municipalities lose the ability to control the development of their territory. At the same time, different centralization practices are developing in Russian regions: in different parts of the country, powers are redistributed for different periods and in different volumes. The authors hypothesize that despite similar prerequisites for reforming the regulatory system in this area, the mechanism implemented in Russia has no analogues in foreign countries. The authors conduct a comparative study of four countries (the United States of America, France, Great Britain, and Russia) in order to identify the specifics of the process of centralization of powers in the field of urban planning in Russia and its relationship with the global context of the evolution of foreign systems. The results obtained indicate the similarity of the reasons and prerequisites for changing the approach to organizing regulatory systems in countries considered. However, the process in Russia has its own specifics and necessitates continuing the debate regarding the role of regions in matters of managing the spatial development of municipalities.

Keywords: centralization of governance; decentralization theory; localism; urban planning; redistribution of powers; devolution of powers; revocation of powers

Citation: Babeykin R.V., Gudz' T.V., Samolovskikh N.V. (2025) Centralization of Municipal Powers in Urban Planning: Contributing to the Global Debate on the Role of Localism in Territorial Development Management. *Urban Studies and Practices*, vol. 10, no 1, pp. 21-37. DOI: <https://doi.org/10.17323/usp101202521-37> (in Russian)

References

Babeykin R.V. (2022) Pravovoe zonirovaniye. Obzor amerikanskogo opyta v kontekste transformatsii rossijskoj sistemy gradoregulirovaniya [Legal Zoning: A Review of

14. The study was implemented in the framework of the Basic Research Program at the National Research University Higher School of Economics (HSE University) in 2023.

- The US Experience in the Context of the Transformation of the Russian System of Urban Regulation]. *Gorodskie issledovaniya I praktiki* [Urban Studies and Practices], vol. 7, no 3, pp. 91–115.
- Planirovanie razrastaniya. Prostranstvennaya politika gorodov Rossii [Planning of Growth. Spatial Policy of Russian Cities]: P68 research paper (2021)/ A.V. Golovin, T.V. Gudzh', G.V. Vitkov, I.V. Karasel'nikova, N.A. Kosolapov; priuchastii R.V. Goncharova, E.A. Kotova, V.A. Molodcovoj, Yu. V. Kul'chickogo, R.V. Babekina, D.D. Duzhik, D.V. Parfyonovoj; Nac. issled. un-t «Vysshaya shkola ekonomiki» [HSE]. M.: Izd. Dom Vysshej shkoly ekonomiki [Editorial House of the Higher School of Economics].
- Gudzh' T.V., Soldatova L.V., Samolovskih N.V. (2023) Principy gradostroitel'nogo zonirovaniya v sudebnoj praktike [Principles of Legal Zoning in Judicial Practice]. *Pravoprimenenie* [Law Enforcement], vol. 7, no 3, pp. 105–115.
- Gudzh' T.V., Babekina R.V., Samolovskih N.V. (2024) Tendencii v pereraspredelenii municipal'nyh polnomochij v oblasti gradostroitel'noj deyatel'nosti [Trends in the Redistribution of Municipal Powers in the Field of Urban Planning]. *Zakon* [Law], vol. 2, pp. 184–195.
- Dubrovskaya N.V., Gudzh' T.V. (2018) Evolyuciya soderzhaniya principa ustojchivogo razvitiya v gradostroitel'noj deyatel'nosti [Evolution of the Content of the Principle of Sustainable Development in Urban Planning]. *Sovremennye tekhnologii v stroitel'stve. Teoriya I praktika* [Modern Technologies in Construction. Theory and Practice], vol. 1, pp. 444–450.
- Shugrina E.S. (2016) Kto osushchestvlyaet polnomochiya po resheniyu voprosov mestnogo znacheniya, ili Opyat' o pereraspredelenii polnomochij [Who Exercises Powers to Resolve Issues of Local Importance, or Again on the Redistribution of Powers]. *Konstitucionnoe I municipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], vol. 11, pp. 71–75.
- Trutnev E.K., Bendorin L.E. (2016) *Kommentarii k Gradostroitel'nomu kodeksu Rossijskoj Federacii: nauchnoe izdanie* [Comments on the Town Planning Code of the Russian Federation: Scientific Publication]. M.: Prospekt [Prospectus].
- Trutnev E.K. (2019) *Gradoregulirovanie. Pravovoe obespechenie gradostroitel'noj deyatel'nosti: al'ternativnye modeli zakonodatel'stva I programma ispravleniya ego oshibok* [Urban Regulation. Legal Support for Urban Planning Activities: Alternative Models of Legislation and a Program for Correcting Its Errors]. M.: Institut ekonomiki goroda [Institute of Urban Economics].
- Alterman R. et. al. (2001) National-Level Planning in Democratic Countries: A Comparative Perspective. London: Liverpool University Press.
- Arendt R. (1987) Land-Use Planning in Britain and New England. *Monadnock Perspectives*, vol. 8, no 2, pp. 1–5.
- Arnold C.A. (2007) The Structure of the Land Use Regulatory System in the United States. *Journal of Land Use & Environmental Law*, vol. 22, no 2, pp. 441–523.
- Aveline or Aveline-Dubach N. (1997) Urban Land Market and Land Policy in France. *Comprehensive Urban Studies*, vol. 62, pp. 139–152.
- Babcock R.F. (1966) *The Zoning Game: Municipal Practices and Policies*. Madison: The University of Wisconsin Press.
- Bikker J., van der Linde D. (2016): Scale Economies in Local Public Administration. *Local Government Studies*, vol. 42, no 3, pp. 441–463.
- Booth P. (1998) Decentralisation and Land-Use Planning in France: a 15 Year Review. *Policy & Politics*, vol. 26, no 1, pp. 89–105.
- Booth P. (1999) From Regulation to Discretion: The Evolution of Development Control in the British Planning System 1909–1947. *Planning Perspectives*, vol. 14, no 3, pp. 277–289.
- Booth P. (2009) Planning and the Culture of Governance: Local Institutions and Reform in France. *European Planning Studies*, vol. 17, no 5, pp. 677–695.
- Boyer M.C. (1981) National Land Use Policy: Instrument and Product of the Economic Cycle. *The Land Use Policy Debate in the United States*. N.Y.: Plenum Press.
- Bolleyer N., Thorlakson L. (2012) Beyond Decentralization – The Comparative Study of Interdependence in Federal Systems. *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 42, no 4, pp. 566–591.
- Bramley G., Watkins D. (2014) 'Measure Twice, Cut Once' – Revisiting the Strength and Impact of Local Planning Regulation of Housing Development in England. *Environment and Planning B: Planning and Design*, vol. 41, pp. 863–884.
- Briffault R. (1990) Our Localism: Part I – The Structure of Local Government Law. *Columbia Law Review*, vol. 90, no 1, pp. 1–115.
- Corkindale J. (1999) Land Development in the United Kingdom: Private Property Rights and Public Policy Objectives. *Environment and Planning A*, vol. 31, pp. 2053–2070.
- Dardanelli P. (2019) Conceptualizing, Measuring, and Theorizing Dynamic De/Centralization in Federations. *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 49, no 1, pp. 1–29.
- Davidson N.M. (2007) Cooperative Localism: Federal-Local Collaboration in an Era of State Sovereignty. *Virginia Law Review*, vol. 93, no 4, pp. 959–1034.
- Davidson N.M. (2019) The Dilemma of Localism in an Era of Polarization. *The Yale Law Journal*, vol. 128, no 4, pp. 954–1000.
- Harvard Law Review (1978) Developments in the Law: Zoning. *Harvard Law Review*, vol. 91, no 7, pp. 1427–1708.
- Hernes V. (2021) The Case for Increased Centralization in Integration Governance: The Neglected Perspective. *Comparative Migration Studies*, vol. 9, no 32, pp. 1–15.
- Dowall D.E. (2005) An Examination of Population-Growth-Managing Communities. *Policy Studies Journal*, vol. 9, no 3, pp. 414–427.
- Dowall D.E. (1989) *The Land Use Policy Debate in the United States*. London: Butterworth & Co Ltd.
- Dumez H. (2015) What Is a Case, and What Is a Case Study? *Bulletin de Methodologie Sociologique*, vol. 127, pp. 43–57.
- Faguet J.-P. (2021) Understanding Decentralization Theory, Evidence and Method, with a Focus on Least-developed Countries. *Working Paper Series*, vol. 21 (203), pp. 1–27.
- Fischel W.A. (2004) An Economic History of Zoning and a Cure for its Exclusionary Effects. *Urban Studies*, vol. 41, no 2, pp. 317–340.
- Flockton C.H. (1984) France: Ambitious Gaullist Designs and

- Constrained Socialist Plans. *Built Environment*, vol. 10, no 2, pp. 132-144.
- Flockton C.H. (1983) French Local Government Reform and Urban Planning. *Local Government Studies*, vol. 9, no 5, pp. 65-77.
- Fremond A. (1993) Regional Planning in France: Theory and Practice, *L'Espace géographique* (Espaces, modes d'emploi, Special issue in English), pp. 33-46.
- Friedmann J., Bloch R. (2009) American Exceptionalism in Regional Planning, 1933-2000. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 14, no 4, pp. 576-601.
- Gallent N., de Magalhaes C., Trigo S.F. (2021) Is Zoning the Solution to the UK Housing Crisis? *Planning Practice & Research*, vol. 36, no 1, pp. 1-19.
- Garner J.F. (1975) Law of Land Use Planning in England Today, *The Natural Resources Journal*, vol. 15, no 3, pp. 491-510.
- Gibbert M., Ruigrok W., Wicki B. (2008) What Passes as a Rigorous Case Study? *Strategic Management Journal*, vol. 29, no 13, pp. 1465-1474.
- Green S.D. (1998) The Search for a National Land Use Policy: For the Cities' Sake. *Fordham Urban Law Journal*, vol. 26, pp. 69-120.
- Green S.D., Booth P. (1996) Urban Policy, Local Administration and Land Use Planning in Lille: Implementing the Contrat de Ville. *European Urban and Regional Studies*, vol. 3, no 1, pp. 19-31.
- Hager C. (2012) Revisiting the Ungovernability Debate: Regional Governance and Sprawl in the USA and UK. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 36, no 4, pp. 817-830.
- Hanke B.R. (1965) Planned Unit Development and Land Use Intensity. *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 114, no 1, pp. 15-46.
- Herzog L.A. (2009) Politics and the Role of the State in Land Use Change: A Report from San Diego, California. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 7, no 1, pp. 93-113.
- International Recommendations on Urban and Territorial Planning. *UN Habitat*. Available at: https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/IG-UTP_English.pdf (accessed: 23.08.2024).
- Jégouzo Y. (2015) Les Compétences "Aménagement du Territoire et Urbanisme: Quelle Décentralisation?" *Revue Française d'Administration Publique*, vol. 156, pp. 1049-1054.
- Kayden J.S. (2000) National Land-Use Planning in America: Something Whose Time Has Never Come. *Washington University Journal of Law & Policy*, vol. 3, pp. 445-472.
- Kropf K.S. (1996) An Alternative Approach to Zoning in France: Typology, Historical Character and Development Control. *European Planning Studies*, vol. 4, no 6, pp. 717-737.
- Lee M., Abbot C. (2022) Chapter Title: English Planning Law: An Outline, *Taking English Planning Law Scholarship Seriously*. London: UCL Press.
- Levy J.S. (2008) Case Studies: Types, Designs, and Logics of Inference. *Conflict Management and Peace Science*, vol. 25, no 1, pp. 1-18.
- Miller M.A., Bunnell T. (2013) Introduction: Problematizing the Interplay between Decentralized Governance and the Urban in Asia. *Pacific Affairs*, vol. 86, no 4, pp. 715-729.
- Mudalige P.W. (2019) The Discussion of Theory and Practice on Decentralization and Service Delivery. *European Scientific Journal ESJ*, vol. 15, pp. 115-135.
- Nolon J.R. (2006) Historical Overview of the American Land Use System: A Diagnostic Approach to Evaluating Governmental Land Use Control. *Pace Environmental Law Review*, vol. 23, no 3, pp. 821-853.
- Pearce B.J. (1992) The Effectiveness of the British Land Use Planning System. *The Town Planning Review*, vol. 63, no 1, pp. 13-28.
- Pincetl S. (1994) The Regional Management of Growth in California: A History of Failure. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 18 (2), pp. 256-274.
- Popper F.J. (1988) Understanding American Land Use Regulation Since 1970: A Revisionist Interpretation. *Journal of the American Planning Association*, vol. 54, no 3, pp. 291-301.
- Prevost A., Molines N., Dehan P., Bandet, J. (2012) The Urban Planning of French Cities and the Challenge of Sustainable Town Planning: Improvement and Limits. AESOP 26th Annual Congress, Ankara: METU.
- Punter J.V. (1986) A History of Aesthetic Control, Part I. *Town Planning Review*, vol. 57, no 4, pp. 351-81.
- Punter J.V. (1988) Planning Control in France. *The Town Planning Review*, vol. 59 (2), pp. 159-181.
- Sandford M. (2023) *Devolution to Local Government in England. Research Briefing*. London: House of Commons Library.
- Schragger R.C. (2001) The Limits of Localism. *Michigan Law Review*, vol. 100, no 2, pp. 371-472.
- Shertzer A., Twinam T., Walsh R.P. (2022) Zoning and Segregation in Urban Economic History. *Regional Science and Urban Economics*, vol. 94, pp. 1-8.
- Smookler H.V. (1975) Administration Hara-Kiri: Implementation of the Urban Growth and New Community Development Act. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 422, pp. 129-140.
- Stepan A. (2000) Brazil's Decentralized Federalism: Bringing Government Closer to the Citizens? *Daedalus*, vol. 129, no 2, pp. 145-169.
- Taylor N. (2010) What is This Thing Called Spatial Planning? An Analysis of the British Government's View. *The Town Planning Review*, vol. 81, no 2, pp. 193-208.
- Walker R.A., Heiman M.K. (1981) Quiet Revolution for Whom? *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 71, no 1, pp. 67-83.