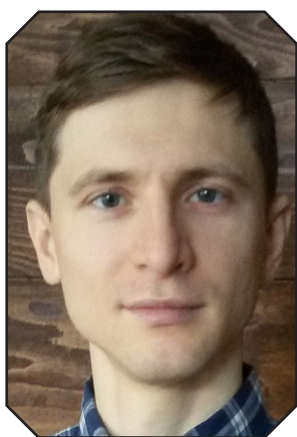


РАСШИРЕНИЕ ГРАНИЦ

А. В. Семёнов, А. И. Гилёва

Российские инструменты городского планирования в перспективе социологического институционализма¹



СЕМЁНОВ Андрей Владимирович — кандидат политических наук, старший научный сотрудник, Социологический институт Российской академии наук — филиал Федерального научно-исследовательского социологического центра Российской академии наук. Адрес: 190005, Россия, Санкт-Петербург, ул. 7-я Красноармейская, д. 25/14.

Email: andreysemenov@comparativestudies.ru

В настоящей статье мы исследуем роль градостроительных инструментов в упорядочении взаимодействий между ключевыми участниками градостроительной политики — горожанами, застройщиками, властью и экспертами. Используя теоретическую рамку социологического институционализма и опираясь на материалы 39 интервью в четырёх крупных российских городах (Екатеринбург, Новосибирск, Пермь и Тюмень), мы рассматриваем проявления «логики уместности» (logic of appropriateness) в интерпретации формальных инструментов городского планирования (генеральный план, правила землепользования и застройки, общественные слушания). Показано, что следование формальным предписаниям планировочного процесса основывается лишь на их юридически закреплённом статусе, а не на встроенности в более широкие нормативно-ценностные порядки. Изменчивость этих правил, таким образом, определяется не только общим дисбалансом сил между сторонами градостроительной политики, но и отсутствием широкого консенсуса по поводу значимости этих инструментов. В то же время мы фиксируем, что если генплан выступает однозначным объектом критики, то инструменты более низкого уровня могут быть предметом локального консенсуса. Иными словами, проблема «следования правилам» в процессе городского планирования имеет явное социологическое измерение, а дефицит ценностных оснований у формальных инструментов создаёт широкие возможности для их использования в частных, а не общественных интересах.

Ключевые слова: градостроительная политика; городская политика; социологический институционализм; городское планирование; публичные блага; городские конфликты.

¹ Исследование выполнено в рамках работы по гранту Российского научного фонда (проект РНФ № 18-78-10054-П) «Механизмы согласования интересов в процессах развития городских территорий».

Часть материалов для настоящего исследования была собрана в рамках проекта «Shifting Paradigms» («Меняющиеся парадигмы»; см. сайт проекта: <https://leibniz-ifl.de/forschung/projekt/paradigmenwechsel-in-der-stadtplanung-tripar-paradigms>), поддержанного Фондом Фольксвагена. Авторы благодарны коллегам по проекту за помощь в сборе материала, участникам исследовательского семинара по городской политике в Центре сравнительных исторических и политических исследований (ЦСИПИ) (сентябрь 2021 г.), а также анонимным рецензентам и редакции журнала «Экономическая социология» за ценные советы и рекомендации по тексту.



ГИЛЁВА Алёна Игоревна — магистр международных отношений, младший научный сотрудник, Социологический институт Российской академии наук — филиал Федерального научно-исследовательского социологического центра Российской академии наук. Адрес: 190005, Россия, Санкт-Петербург, ул. 7-я Красноармейская, д. 25/14.

Email: alenagileva@outlook.com

Управление пространственным развитием современных городов требует согласования интересов множества групп и лиц, притязания которых могут быть диаметрально противоположными [Rydin 2021]. Для координации предпочтений и разрешения неизбежных конфликтов используются разнообразные институты и инструменты — от стратегического планирования до локальных общественных слушаний по поводу конкретных проектов застройки [Healey 2006]. Однако противоречия между общественными и частными интересами (в том числе в части реализации прав собственности), а также приоритетами общегородского развития и потребностями территориальных сообществ приводят к постоянному напряжению в области правил планирования [Webster, Lai 2003; Needham 2006].

В российских городах инструменты городского планирования подвержены частым изменениям, что связано в первую очередь с рыночными трансформациями [Golubchikov 2004; Hirt, Stanilov 2009], результатом которых стал серьёзный дисбаланс в распределении ресурсов и власти между, с одной стороны, застройщиками и муниципальной бюрократией и, с другой, горожанами [Тыканова, Хохлова 2014; Шевцова, Бедерсон 2017; Пустовойт 2019]. Этот дисбаланс позволяет ресурсным группам использовать в своих интересах генеральные планы [Stanilov 2007; Hirt, Stanilov 2009] и общественные слушания [Шаталова, Тыканова 2018], а его следствием становятся изменчивость ключевых правил игры [Волкова 2021] и частые городские конфликты [Семёнов, Минаева 2021].

Представление о том, что существующие правила игры являются производной от распределения власти *de facto* — одно из ключевых положений институционализма рационального выбора [Acemoglu, Robinson 2006; Repinsky 2014]. В этой перспективе инструменты городского планирования, призванные сгладить ресурсную и информационную асимметрию между горожанами и влиятельными альянсами, на практике лишь закрепляют таковую, поскольку у первых нет стимулов и (или) ресурсов для коллективных действий, которые принудили бы другую сторону соблюдать формальные обязательства [Семёнов, Шевцова, Бедерсон 2018; Тыканова, Хохлова 2015]. В данной статье, используя теоретическую рамку социологического институционализма, мы дополняем этот анализ тезисом о том, что существующие инструменты планирования не укоренены в нормативно-ценностных системах ключевых сторон, а это делает их уязвимыми перед лицом нарушений и частых изменений.

С помощью категории «логики уместности», ключевого понятия социологического институционализма, которое связывает соблюдение правил с их встроенностью в рутины и нормативно-ценностные порядки, мы анализируем 39 интервью с активными горожанами, экспертами, представителями публичной власти и застройщиков. Информанты набирались в четырёх крупных российских городах (Екатеринбург, Новосибирск, Пермь и Тюмень), они в ходе полуформализованных интервью рассказывали о своём опыте работы с инструментами планирования. Анализ интервью демонстрирует, что основным обоснованием следования нормам генплана является его формально-юридический статус, а не ценность его как документа

стратегического планирования. Правила землепользования и застройки и общественные слушания также в основном обсуждаются в инструментальной логике продвижения собственных интересов, однако их оценки среди информантов более дифференцированы и включают отсылки к их ценности как инструментов достижения локального консенсуса в области градостроительства. В целом статья вносит вклад в социологическую дискуссию о том, почему соблюдаются или не соблюдаются те или иные формальные правила игры, а также в дебаты о социологическом измерении градостроительной деятельности и городских конфликтов.

Городское планирование в перспективе социологического институционализма

Управление пространственным развитием современных городов — предмет обширных академических дебатов [Le Gales 2002; Healey 2006; Pierre 2011; Cruz, Rode, McQuarrie 2019], одними из ключевых вопросов которых остаются организация процесса городского планирования (*urban planning*), роль формальных институтов и инструментов в нём, а также соотношение рыночных и бюрократических механизмов регулирования градостроительной политики (см.: [Adams, Tiesdell 2010; Sager 2011; Davidson et al. 2019]). Городское планирование — лишь часть градостроительной политики (*urban development*), осуществляемой государством для целенаправленного распределения редких ресурсов, прежде всего городской земли [Adams 2012]. Процесс городского планирования включает множественные сети акторов, институтов и инструментов [Pierre 2011; Adams, Tiesdell 2012; Rydin 2021]. Таким образом, координация и поддержание порядка в этой сфере представляется проблемой, сравнимой с другими комплексными системами управления «общими ресурсами» [Остром 2011].

Центральным вопросом настоящего исследования является роль *инструментов планирования*, то есть законодательно установленных предписаний, задающих последовательность действий, а также возможности и ограничения на таковые в области пространственного развития города, в упорядочении отношений между ключевыми сторонами градостроительной политики — горожанами, публичной властью, застройщиками и специалистами в области планирования. Классическая «правительственная» модель процесса городского планирования определяет его как рациональный, всеобъемлющий и основанный на фактах бюрократический процесс. Тем самым формальные инструменты полагаются центральными в градостроительном процессе [Rydin 2021: Ch. 2]. Эта модель, однако, не учитывает целый ряд альтернативных концептуализаций [Rydin 2021: 194], равно как и не находит подтверждения в эмпирических исследованиях [Tajima, Fischer 2013; Zhou et al. 2017].

Мы рассматриваем отклонение планировочного процесса от идеальной модели через призму социологического институционализма, ключевой особенностью которого является представление об институтах как об организационных механизмах (*organisational arrangements*), встроенных в нормативные и ценностные системы [March, Olsen 1989]. Такое понимание институтов позволяет концептуализировать их относительную каузальную автономию как от контекста (например, от классовых отношений или распределения ресурсов), так и от индивидуализированного выбора, основанного на функции максимизации полезности. Социологический институционализм подразумевает, что наблюдаемый (относительный) порядок — результат следования правилам. «Институты, — отмечают Джеймс Марч и Йохан Олсен, — включают определённый набор процедур и используют правила, чтобы выбирать между ними. Правила могут быть установлены и обеспечены прямым принуждением и политической или организационной властью либо являются частью кодекса “правильного поведения” (*appropriate behavior*), которое интернализируется социализацией или обучением» [March, Olsen 1989: 21–22].

«Логика уместности» (*logic of appropriateness*) руководит действиями индивидов и организаций не в меньшей степени, чем «логика результативности» (*logic of consequentiality*), характерная для рациональных агентов. Эта последняя подразумевает, что предпочтения и идентичность акторов фиксиро-

ваны, а курс действий определяется на основе вычисления ожидаемой полезности от альтернативных вариантов, поэтому следование правилам происходит, если это приносит выгоду. Однако в сложных и неопределённых ситуациях подсчёт выгод и издержек затруднён, и социальные агенты вынуждены полагаться на другие механизмы принятия решений, в том числе на логику уместности. Говоря словами Марча и Олсена, «правилам следуют, поскольку они полагаются естественными, законными, ожидаемыми и легитимными. Акторы преследуют цель исполнения своих обязательств, заключённых в роли, идентичности, членстве в определённом сообществе или группе, а также этосе, практиках и ожиданиях последних» [March, Olsen 2008: 689]. Определяя ситуацию и свою роль в ней, коллективные и индивидуальные акторы формируют курс действий, избегая затратных калькуляций издержек и выгод с учётом стратегий других контрагентов и изменений окружающей среды.

Перспектива социологического институционализма, таким образом, в аналитическом плане обращает внимание на то, каким образом поведение тех или иных акторов отражает специфические нормативные и (или) ценностные порядки; иными словами каков курс действий и почему он представляется уместным в той или иной ролевой ситуации. Эмпирически эти отсылки фиксируются как через прямые отсылки к этим порядкам с помощью соответствующего словаря, так и через апелляцию к ролевым моделям (например, используя фразы вроде следующей: «как активист (чиновник, архитектор) я хотел(-а) бы отметить...»). Логика результативности, в свою очередь, эмпирически проявляется в отсылках к подсчёту выгод и издержек и утилитарному отношению к правилам.

Таким образом, градостроительная политика с точки зрения перспективы социологического институционализма, с одной стороны, представляется набором («репертуаром») правил, рутин и процедур, источником которых выступают концепты, знание и культурные образцы, разделяемые определённой группой. Исследователи, работающие в этой традиции, обращают внимание на то, как определённые градостроительные идеи и (или) дискурсы встраиваются в конкретные практики и рутины [Murdoch, Abram 2002; Hillier 2002; Jensen, Richardson 2004], каким образом происходят изменения в городском планировании под воздействием мобилизации новых акторов [González, Healey 2005] и насколько институты оказываются «репозиториями» готовых решений в области планирования [Gualini 2001; Taylor 2013]. С другой стороны, градостроительная политика может быть источником удовлетворения частных или групповых интересов, а её правила — поощрять или отграничивать действия отдельных групп.

В соответствии с этой перспективой мы рассматриваем ключевые инструменты городского планирования и как формальные предписания, определяющие выгоды и издержки от того или иного курса действий, и как механизмы, организующие повседневную деятельность ключевых акторов, которые подлежат интерпретации и адаптации с учётом преобладающих в конкретной группе концептуальных основ градостроительной деятельности. Нас интересует, как эти инструменты интерпретируются группами активных горожан, застройщиками, публичной властью и экспертами, какие ценности и ролевые позиции проявляются в рассуждениях об этих инструментах, а также как инструменты воспринимаются с точки зрения максимизации полезности тех или иных групп интересов. В следующем разделе мы подробнее остановимся на методологии анализа и данных.

Методология анализа и данные

Поскольку социологический институционализм работает в первую очередь с интерпретацией существующих правил, основным инструментом в данном исследовании выступили полуформализованные интервью с активными горожанами, представителями застройщиков и власти, экспертами в области городского планирования. В планировочном процессе представители именно этих категорий выступают заинтересованными сторонами. Опросный инструмент содержал несколько блоков, касающихся

оценки градостроительной политики в городе в целом, отдельных планировочных инструментов, а также градостроительных конфликтов. Отдельный блок был посвящён нормативным основаниям планировочного процесса (как он должен выглядеть в идеале и на каких принципах должен строиться) и их сравнению с актуальным положением дел.

Интервью проводились в четырёх городах (Екатеринбург, Новосибирск, Пермь и Тюмень), которые обладают схожими структурными характеристиками и проблемами: эти города активно застраиваются в постсоветский период и, как следствие, сталкиваются с дефицитом земли под застройку и практиками обхода существующих правил в интересах отдельных девелоперов; имеют типичные для постсоветских городов проблемы (ветхое жилье, промышленные зоны в городской черте, дефицит парков и общественных мест и ветшающая городская инфраструктура). В то же время эти города отличаются по плотности населения, годовому бюджету, а также по роли застройщиков в городской политике. В таблице 1 представлены основные характеристики городов исследования.

Таблица 1

Основные характеристики городов сравнения

Характеристики городов	Тюмень	Пермь	Екатеринбург	Новосибирск
Население, тыс. чел. (2021)	817	1049	1495	1620
Плотность, чел./км ²	1170,06	1312,02	3192,59	3204,31
Площадь, км ²	698	799,68	493	502,7
Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя, м ² (2019)	29,9	24,6	25,7	26,2
Бюджет города, млн руб. (2019)	25 287,7	28 088,8	48 120	46 632,9
Присутствие застройщиков в городской ассамблее текущего созыва	3 из 36 (8%)	6 из 36 (17%)	7 из 36 (19%)	16 из 50 (32%)
Выборы главы города	Конкурсная комиссия	Конкурсная комиссия	Конкурсная комиссия	Прямые выборы
Рейтинг качества жизни (Урбаника–2018)	69,5	63,9	62,2	59,4

Источники: Росстат; официальные сайты муниципалитетов и городских советов; рейтинг качества жизни компании «Урбаника».

При выборе городов в нашу задачу не входило создание репрезентативной выборки или подбор случаев с наиболее близкими характеристиками. Изначально отбор происходил в силу территориальной близости Екатеринбурга, Тюмени и Перми; позже был добавлен Новосибирск как случай, который отличается по политическим характеристикам (наличие прямых выборов мэра и сильное представительство застройщиков в городском совете). Таким образом, наш анализ в большей степени актуален для крупных и активно застраивающихся российских городов.

Отбор информантов в городах проводился в два этапа. На первом этапе на основе открытых источников по каждой из категорий составлялись списки потенциальных участников. После установления контакта по принципу «снежного кома» мы спрашивали о рекомендациях, в результате чего изначальные списки частично обновлялись. В итоговый список вошли приблизительно 200 информантов, из которых согласился на встречу 51 человек, и были проведены 39 полуформализованных интервью. Общий хронометраж материала составил 72 часа с медианным значением 46 минут. В таблице 2 показано распределение наших информантов по основным категориям между городами.

Таблица 2

Распределение информантов по категориям и городам

Категория информантов	Тюмень	Пермь	Екатеринбург	Новосибирск	Всего
Городские активисты	4	1	5	5	24
Власть	0	4	2	1	7
Застройщики	1	2	1	0	4
Планировщики	2	5	2	4	13
Всего	7	12	10	10	39

Как и в случае с выбором городов, выборка информантов не репрезентативна по отношению к соответствующим генеральным совокупностям. Представители власти и застройщиков в некоторых городах недопредставлены или вовсе отсутствуют: именно они чаще всего отказывались от интервью. Преобладание городских активистов и планировщиков объясняется в первую очередь их большей готовностью идти на контакт.

Также необходимо отметить, что границы между некоторыми категориями условны: к примеру, часть специалистов по городскому планированию имеет опыт работы в органах власти, более того, некоторые из них интенсивно взаимодействуют с активными горожанами, поэтому интервью с ними отражают опыт пребывания сразу в нескольких ролях. Прежде всего, мы опирались на опыт самопрезентации информантов, и, если они предпочитали называть себя, например, «активистами», мы записывали их в эту категорию. Тем не менее во многом в соответствии с нашей теоретической перспективой сами информанты нередко «переключались» между ролями во время интервью, демонстрируя, что их интерпретация правил во многом была привязана к ролевой позиции.

Данные интервью были транскрибированы и проанализированы в системе коллаборативного качественного анализа текстов Thinkmate. В первую очередь кодировались фрагменты интервью по поводу трёх основных планировочных инструментов — генерального плана города, правил землепользования и застройки (ПЗЗ) и общественных слушаний. Нас интересовали как примеры функционирования этих инструментов (или их дисфункции), так и общий контекст их упоминания (критический или позитивный), что позволило эксплицировать нормативные системы, лежащие в основе интерпретации тех или иных инструментов нашими информантами.

Отдельно стоит обсудить, почему именно генпланы, ПЗЗ и общественные слушания стали предметом нашего основного анализа. Российская градостроительная и планировочная политика является причудливым сочетанием централизованных (советских) и рыночных инструментов управления пространственным развитием. Принятый в 2004 г. Градостроительный кодекс задаёт общую нормативную рамку градостроительной деятельности с обязательными элементами в виде генеральных планов, правил землепользования и застройки (ПЗЗ) и общественных слушаний [Hirt, Stanilov 2009]. При этом институт генерального планирования является наследием советской модели, тогда как концепт зонирования был заимствован из американской практики и до 2004 г. применялся лишь в отдельных городах [Golubchikov 2004]. Конкретная институциональная основа, а также содержательная и процедурная стороны градостроительной политики определяются субнациональным уровнем власти.

Генеральный план является стратегическим документом, задающим основные направления территориального развития муниципалитета. На его основе разрабатываются ПЗЗ, которые конкретизируют содержание генплана и задают предельные параметры застройки (например, плотность и этажность), а также регулируют объём прав собственности в отношении конкретных земельных участков. В стандартной процедуре на основе генплана и ПЗЗ застройщик разрабатывает проект планировки терри-

тории (ППТ), который утверждается в городской администрации (этот процесс может отличаться в различных муниципалитетах). Градкодекс предусматривает, что изменения в генплан и ПЗЗ должны сопровождаться общественным обсуждением или публичными слушаниями (см. ст. 5.1: [Градостроительный кодекс... 2004]). Кроме того, обсуждению подлежат проекты, так или иначе затрагивающие интересы жителей. Результаты обсуждений и слушаний носят рекомендательный характер, однако на предложения участников организаторы (как правило, органы исполнительной власти муниципалитета) должны дать аргументированный ответ.

В целом инструменты российской градостроительной политики благоприятствуют продвижению интересов застройщиков: лоббистский потенциал и возможности обходить существующие ограничения (в первую очередь в части предельных параметров застройки), а также доступ к правовой и технической экспертизе создают условия для доминирования этой группы в градостроительном процессе [Кольба, Кольба 2020; Tykanova, Khohlova 2020]. Тем не менее эти же инструменты могут быть использованы горожанами для защиты своих интересов, например для закрепления того или иного функционального статуса территории или оспаривания проектов планировки территории, нарушающих нормы и процедурные требования градостроительного процесса [Семёнов, Минаева 2021].

«Логика уместности» и планировочные инструменты

Как с точки зрения «логики уместности» выглядят планировочные инструменты в крупных российских городах? Генеральный план, безусловно, занимает центральное место в рассуждениях наших информантов, чьи мнения относительно нормативной ценности этого документа разделились: активисты и часть экспертов считают его пустой формальностью, тогда как эксперты, близкие к разработке градостроительной документации, и представители власти — необходимостью. Один из наших информантов, депутат городской Думы, прямо заявляет:

Всё, что связано с градостроительством — это генплан (П 1, депутат)².

Представитель исполнительной власти того же города утверждает, что в рамках генплана «процедура любых градостроительных действия достаточно хорошо прописана и предполагает учёт различных мнений [в первую очередь интересов горожан]» (П 5, чиновник). Однако обоснования следованию генплану в этой категории информантов ограничиваются ссылками на закон, то есть «уместность» здесь устанавливается через отсылку к формальным предписаниям.

Ключевыми проблемами исполнения генерального плана для власти и части экспертов являются его нереалистичность вместе с ограниченными возможностями муниципалитета, а также плохое качество имплементации (П 1, депутат; Е 5, депутат). Один из экспертов, бывший главный архитектор города, указывая, что в генплане невозможно учесть быстро меняющийся контекст развития городов, критикует формальное следование документу:

Мы тупо исполняем генплан, не видя, что творится вокруг, имея или не имея средства, и прочее и прочее — это очень опасно (П 3, архитектор).

С точки зрения этого респондента, принимать планировочные решения исходя из документа, который быстро устаревает и не соответствует потребностям и возможностям города, губительно для городского развития, из чего следует, что нарушать нормы актуального генерального плана — необходимость.

² См. таблицу с перечнем интервью и основными характеристиками респондентов в приложении (табл. П.1).

Похожим образом рассуждает депутат городского совета, имеющий большой опыт участия в градостроительных конфликтах. Он свидетельствует, что для исполнения генплана важны в первую очередь бюджетные ограничения. Возможности муниципалитета развивать необходимую инфраструктуру (например, в части расселения ветхого жилья или строительства объектов здравоохранения и образования) даже у крупных городов ограничены, что неизбежно идёт вразрез с генеральным планом. Вместе с тем данный респондент отмечает, что «все эти инструменты [генплан, ПЗЗ], они абсолютно рабочие» (Е 4, депутат), существует практика изменений в эти документы в интересах застройщиков, но в подавляющем большинстве случаев эти документы действительно служат основой градостроительной политики.

Активисты и близкие к ним эксперты, в свою очередь, практически единогласно говорят о формальности института генерального планирования, исполнение которого зависит исключительно от интересов власти и застройщиков. Один из активистов так характеризует значимость генплана:

Реально городская система отстроена так, что генплан — это просто некий документ, видимо, для того, чтобы там — условно — когда федералы начинают наезжать, мы им там покажем, что у нас есть генеральный план: вот, у нас всё правильно, всё по закону (Е 2, активист).

Активисты в других городах подтверждают расхождение между нормативной значимостью генпланов и реальной практикой застройки. Один из наших информантов утверждает:

Генплан — не догма, но базовые вещи, которые из этого документа выкинуть нельзя, соблюдать должны безусловно... (Т 1, активист).

Однако, с точки зрения того же активиста, для власти и застройщиков «это не план, это просто то, что определяет победителя на сегодняшний день» (Т 1, активист).

Таким образом, активисты формулируют основания «логики уместности» в схожих с властью терминах соответствия законодательству, но в их рассуждениях гораздо большее место занимает рутинный характер нарушений в интересах политико-экономических игроков.

Ключевой проблемой исполнения генерального плана, по мнению активистов, является реализация интересов застройщиков и власти. Приводя пример с городским конфликтом вокруг строительства кампуса крупного университета в городском логу, один из активистов, отвечая на вопрос об изменениях в генплане, говорит:

Его переписывают часто, как это было и с логом. Была зелёная территория, захотели — поменяли (Т 6, активист).

Другие наши информанты из этой категории без труда приводят примеры конфликтов, где генеральный план менялся в пользу застройщиков. Помимо дисбаланса сил между горожанами, с одной стороны, и застройщиками и властью — с другой, активисты и близкие к ним эксперты отмечают объём и техническую сложность документа, в результате чего горожане не могут осуществлять эффективный мониторинг исполнения и призывать к ответу нарушителей генерального плана. В то же время некоторые активисты признают, что документ может серьёзно отставать от темпов городского развития: по словам одного из информантов, «чем давнее был принят генплан, тем сильнее реальная ситуация начинает от него отличаться» (Е 3, активист). Приоритеты, заложенные в генплан, таким образом, должны меняться со временем (Т 3, активист).

Для большинства специалистов в области планирования в нашей выборке генплан — это дань советской традиции, зачастую не имеющая отношение к реальной градостроительной деятельности. Ни один из опрошенных нами информантов в этой категории не выступил однозначно за реализацию генерального плана, более того, его нормативная ценность (хотя бы как стратегического документа градостроительной деятельности) не вербализовалась, в основном звучала критика. Сразу несколько информантов отметили, что ключевые показатели, которые лежат в основе генерального планирования (численность населения, обеспеченность автомобилями, потребности в социальной инфраструктуре), стремительно менялись последние два десятилетия, поэтому стратегические документы, принятые в середине 2000-х гг., на момент исследования потеряли свою актуальность.

Экспертка с опытом работы в градостроительных органах муниципалитета на примере своего города свидетельствует, что в последние годы изменения в генплан вносились настолько часто, что «он потерял как документ какой-то вообще смысл» (Т 2, архитектор). Ещё один архитектор также с опытом управленческой деятельности в градостроительной сфере акцентирует внимание на том, что стратегическое планирование нужно, но не в форме генплана, который «всех пугает» и препятствует развитию города (П 3, архитектор). Иными словами, среди специалистов по планированию необходимость следования генеральному плану ставится под сомнение.

Наконец, для застройщиков генплан, в принципе, не представляет особого интереса, гораздо большую роль играют ПЗЗ и технические регламенты (Е 1, застройщик; П 4, застройщик). Представитель одного из крупных застройщиков в Екатеринбурге характеризует ситуацию так:

Генпланами пользуемся очень редко, для того чтобы примерно понять, откуда берутся странные красные линии (Е 1, застройщик).

Иными словами, генплан как документ не является для них частью рутины, им не руководствуются при принятии тех или иных решений.

Таким образом, генеральный план практически не закреплён «логикой уместности» ни в одной из проанализированных нами групп информантов. Этот документ не несёт серьёзной нормативной ценности, необходимость следования ему в основном подкрепляется ссылками на законодательство. Генплан, возможно, укоренён в традиции градостроительной деятельности, но не в нормативно-ценностных системах или рутинных практиках наших информантов, что создаёт обширные возможности для нарушений. В сочетании с другими характеристиками документа мониторинг и принуждение к его исполнению также оказываются затруднены, в итоге накапливается большое число противоречащих между предписаниями генерального плана и практикой городского планирования.

Правила землепользования и застройки в целом интерпретируются информантами в схожем с генпланом ключе, хотя есть и существенные нюансы. ПЗЗ, с одной стороны, больше встроены в рутинную деятельность власти и застройщиков, поскольку для первых они определяют ключевые параметры строительства (этажность, плотность, функционал), а для вторых являются предметом частых обсуждений. Как и в случае с генпланом, изменения в ПЗЗ воспринимаются как смесь необходимости и коррупции. Так, бывший главный архитектор заявляет:

ПЗЗ отражают идущую в живой жизни рутинную политику (П 3, архитектор).

И именно опора на ПЗЗ даёт возможность сочетать стратегическое планирование с принятием конкретных решений. С другой стороны, как свидетельствует один из респондентов:

Частота изменений в ПЗЗ, в картографическую часть, она наталкивает на мысль о том, что здесь есть явные заинтересованные, причём заинтересованные высокопоставленные (Е 4, депутат).

Этот же информант рассказал о неожиданном переводе промышленных зон в жилые с последующим благоустройством прилегающего парка, что вызвало существенное увеличение стоимости квадратного метра на территории для одного из близких к власти застройщиков.

Активисты оценивают ПЗЗ схожим с генпланом образом, отмечая произвольность и непрозрачность процесса изменений в них. Например, один из наших информантов в Екатеринбурге, описывая резонансный конфликт вокруг строительства храма у драмтеатра в мае 2019 г., отметил, что под этот проект были изменены ПЗЗ, но «он [проект] был нарисован на схеме, которую надо было в микроскоп разглядеть» (Е 2, активист). Борьба за изменение зонирования воспринимается как один из важных шагов в закреплении статус-кво: приводя пример облагораживания заброшенного участка в Екатеринбурге, одна из активисток говорит, что важно придать этой территории статус зелёной зоны, то есть изменить ПЗЗ, но «на самом деле мы понимаем, что даже это ни от чего не защищает, потому что если вдруг у кого-то появятся какие-то интересы к этой территории, то статус поменяют по щелчку» (Т 7, активистка).

Выработка «консенсуса» по поводу ПЗЗ и зонирования конкретных территорий, в принципе, воспринимается активистами как необходимый шаг для сбалансированного городского развития. Информанты в Новосибирске ссылаются на опыт совместной разработки ПЗЗ, когда застройщики и мэрия при участии активистов и экспертов попытались договориться и принять правила, которые позволяли бы упорядочить застройку. Этот консенсус продержался недолго, поскольку муниципалитет начал раздавать «отступы» (разрешения на отклонение от предельных параметров), но сама попытка договориться воспринимается активистками положительно.

Эксперты во многом солидарны с активистами в части значимости ПЗЗ: один из представителей архитектурного сообщества в Новосибирске, также отсылая к попытке выработать консенсус вокруг ПЗЗ, отмечает:

Застройщики очень заинтересованы в соблюдении правил игры <...> чем они более внятно и открыто прописаны, более предметно, более конкретно, тем им вот хорошо, потому что человек, занимающийся бизнесом, в большинстве случаев для него всё-таки важны честные правила игры (Н 3, архитектор).

Другие информанты в этой категории подтверждают (как и сами застройщики), что именно ПЗЗ задают основные вводные параметры строительства. Ключевыми проблемами представляется, во-первых, недостаток специализации функциональных зон (одна из наших информанток, например, отмечает, что в центре города может быть зона, правила которой распространяются как на исторические кварталы, так и на новую офисно-деловую застройку), а во-вторых, как и в случае с генпланом, возможности застройщика изменять эти правила в своих интересах, пользуясь связями во власти.

Суммируя, можно сказать, что ПЗЗ больше вписаны в «логику уместности», хотя и являются относительно новым инструментом планирования. В отличие от генплана, правила могут поддерживать локальный баланс интересов, а их нарушение легче отследить. В то же время у застройщиков и власти остаются преимущества в части изменения ПЗЗ под собственные интересы. Иными словами, ценность правил землепользования и застройки как регулятора общественных отношений в области городского планирования ограничена.

Наконец, общественные слушания как единственный формальный инструмент планирования, где представители всех групп интересов могут обсуждать планировочный процесс и конкретные планировочные решения, также оказываются «зажатыми» между формальным статусом и реальной практикой. Даже представители власти расходятся в своих оценках: часть из них отмечают, что слушания носят «сугубо формальный характер» (П 2, депутат). Другие указывают на возможность влияния на итоговое решение по результатам общественных слушаний:

Вместе с тем и результативность бывает, я знаю об этом (Н 5, депутат).

Информанты подтверждают значение общественных слушаний:

Безусловно, [слушания] имеют [значение]. То есть если их проводить нормально (Е 4, депутат).

Неэффективность общественных слушаний в первую очередь сывается с позицией горожан:

Люди, которые готовы конструктивно критиковать, они не ходят (П 1, депутат).

Этот же информант отмечает:

На них [общественные слушания] ходят люди, которым в принципе всё не нравится (П 1, депутат).

Именно из-за этого не происходит конструктивного диалога между властью, застройщиком и жителями. Для исполнительной власти общественные слушания выступают обременительной формальностью, за которую они отвечают; никакой ценности данного инструмента они не видят.

Активисты, в свою очередь, единогласно говорят о несостоятельности общественных слушаний как способа согласования интересов. Хотя информанты этой категории замечают положительные изменения: «У нас позитивные изменения идут. Но мы в начале пути ещё, так скажем» (Т 3, активист), — они сходятся в том, что проведение общественных слушаний является лишь формальностью: «Мы скажем “нет” [какому-либо проекту на общественных слушаниях], но это мнение никого не волнует» (Е 2, активист). Такое отношение власти к мнению горожан воспринимается как рутинизированное:

Конечно, они [власть] очень не привыкли пока какую-то критику воспринимать, к сожалению... (Т 3, активист).

Некоторые активисты отмечали, что с помощью общественных слушаний при достаточной мобилизации можно как минимум задержать реализацию спорного проекта, «а иногда и просто отменить строительство того или иного объекта» (Н 6, активист). Однако, если возникает угроза влияния результатов слушаний, власти принимают соответствующие меры. Например, один из новосибирских информантов сообщает:

Публичные слушания начали работать очень хорошо, а потом, судя по всему, то, что они начали работать хорошо, и послужило основанием того, что их отменили (Н 4, активист).

Кроме того, у власти есть возможность заменить слушания на альтернативные способы обмена информацией между властью и жителями:

Были общественные слушания, то есть когда все собираются в одном месте и разговаривают... А они сделали обсуждения в Интернете. То есть чтобы не видеть своих горожан, чтобы не слышать их правду (Т 5, активист).

Таким образом, с точки зрения активистов, «логика уместности» в отношении общественных слушаний поддерживает не их нормативно-ценностное содержание (согласование проектов планировки с интересами горожан), а исключительно формальную сторону этого инструмента. Иными словами, рутинизируются не «нормальные» процедуры участия граждан в обсуждении, а различные способы их обхода.

Критику общественных слушаний как инструмента планирования поддерживают и некоторые эксперты. Они также высказывают мнение о том, что в процессе организации и проведения слушаний грубо нарушаются правила:

Это происходит очень грязно (Т 4, архитектор).

На некоторые приводят специальных каких-то мальчиков в спортивных костюмах, которые начинают что-то отстаивать якобы (Н 2, архитектор).

Один из экспертов связывает неэффективность инструмента со сложностью в отработке каждого поступившего предложения:

Что легче: утвердить проект или отработать каждое предложение? Конечно, утвердить проект (П 7, градостроитель).

Наконец, все специалисты отмечают, что слушания носят (и должны носить) рекомендательный характер, поскольку обязывающая сила серьёзно затруднит работу городских властей и застройщиков.

Таким образом, общественные слушания также не воспринимаются большинством информантов как содержательно ценный планировочный инструмент. Для активистов он является полезным лишь изредка (если удастся мобилизовать достаточное количество мотивированных участников); для власти и застройщиков это обременительная формальность; для планировщиков и архитекторов — важный элемент обратной связи, который, однако, с трудом реализуем в текущих условиях.

Есть ли существенные пересечения в оценках градостроительных инструментов различными категориями информантов? По некоторым из инструментов действительно вырисовывается раскол: так, власть (как исполнительная, так и представительная) считает, что планировочные инструменты вполне работоспособны. Один из наших информантов в Перми, работающий в мэрии, так охарактеризовал ситуацию в градостроительной политике:

Нормальная ситуация: мы с застройщиками, экспертами и активистами достаточно активно общаемся, не боимся какой-то критики (П 6, чиновник).

Этот же чиновник также отметил, что у различных участников есть достаточное количество каналов, чтобы повлиять на результат (включая общественные слушания), однако сам результат привязан к бюджетным и другим ограничениям. Схожим образом рассуждают и депутаты: один отмечает, что генплан — это «вполне рабочий инструмент» (Е 5, депутат); другая приводит пример, как с помощью генплана и общественных слушаний удалось отстоять права местных жителей (Н 5, депутат); третий утверждает, что сам по себе генеральный план города разработан качественно, но страдает его имплементация (П 1, депутат).

Активисты, эксперты и застройщики, в свою очередь, гораздо более скептически настроены по отношению к планировочным правилам, приводя многочисленные примеры их нарушения. Такой раскол может быть объяснён прежде всего позицией участников в градостроительном процессе: представители власти вовлечены в рутинные процессы выделения земли и согласования проектов освоения городских территорий, большая часть которых, действительно, реализуется без очевидных нарушений. Эксперты и в ещё большей степени активисты сталкиваются в первую очередь с конфликтными ситуациями, когда институты согласования интересов дают сбой. Позиция застройщиков может определяться тем, насколько близки они к центрам принятия решений: приближенным к власти нет повода беспокоиться по поводу проблем с генпланом или ПЗЗ, тогда как для тех, кто находится в конфликте, лучшей стратегией является поддержка универсальных и прозрачных правил игры для всех.

Однако ключевой консенсус по поводу того, почему правила не работают, проходит по линии «городская администрация — аффилированные застройщики» против всех остальных. Почти каждый опрошенный нами активист, эксперт, а также застройщики и депутаты однозначно указывали, что существующие инструменты так или иначе располагают если не к коррупции, то к извлечению ренты или решению каких-то частных бюрократических задач. Один из депутатов, достаточно позитивно отзывавшийся о градостроительном процессе в целом, утверждает:

И получается, что когда интерес администрации совпадает с генпланом, они к нему возвращаются. И говорят: ну, посмотрите, в генплане же так! А когда интересы администрации не совпадают с генеральным планом, они про него забывают (П 1, депутат).

Ещё один депутат, также позитивно отзывавшийся о генплане, утверждает, что в основе частых изменений лежит частный интерес:

Я думаю, что есть интересы конкретных людей <...> чтобы на [изменениях в генплане] работать, и всё (Е 4, депутат).

Активисты и эксперты ещё более жёстки в своих оценках. Один из активистов заметил по поводу градостроительной политики, что это «история обмана, коррупции и мухлежа» (Е 2, активист). Кроме прямой коррупции, активисты и эксперты указывают также на погоню за показателями:

То, что сейчас делается в градостроительной политике, чисто вот такие декорации... Всё вроде бы эффективно, мы там выполняем все показатели, которые можно, в какие-то рейтинги входим, настолько легко их под что-то подогнать (Т 2, архитектор).

Таким образом, отношение основных участников градостроительного процесса к его ключевым инструментам во многом отражает «силовую» позицию, то есть заинтересованность хотя бы в частичном изменении статус-кво существует у низкоресурсных акторов, тогда как те, кто имеет привилегированный доступ к институтам, в целом практически не критикуют положение дел. Важно, что такого рода размежевание воспроизводится вне зависимости от структурных и институциональных характеристик городов: во всех случаях мы наблюдаем схожие модели рассуждений и аргументы в пользу или против того или иного инструмента. Данный факт указывает, что дисбаланс и вытекающая из него изменчивость правила игры является в первую очередь результатом структурного неравенства, а не локальными особенностями городов.

Однако перспектива социологического институционализма добавляет ещё один нюанс к наблюдению о том, что власть и влиятельные застройщики используют существующие правила игры в своих интересах. Вне зависимости от позиции в поле градостроительной политики наши информанты сходятся

в том, что ни генплан, ни ПЗЗ и общественные слушания (в несколько меньшей степени) не способны нормально регулировать отношения в области городского планирования. Отход от норм планировочного процесса, таким образом, является неизбежным и обоснованным, даже с точки зрения наиболее радикальных информантов-активистов. Это убеждение открывает дорогу к злоупотреблениям, поскольку их можно обосновать схожей логикой необходимости адаптировать планировочные инструменты к меняющимся условиям. Иными словами, извлечение ренты из землепользования при помощи манипуляции с планировочными инструментами закрепляется в том числе благодаря отсутствию ценностного консенсуса среди не заинтересованных в ренте участников градостроительного процесса. Парадоксальным образом в качестве «логики уместности» в отношении существующих инструментов городского планирования утвердилось убеждение в их бесполезности. Поиск альтернативных инструментов, более тесно связанных с нормативно-ценностными порядками, для многих наших информантов выступает актуальной задачей.

Заключение

Городское планирование в России редко становится предметом социологического анализа (исключение: [Волкова 2021]), хотя его результаты имеют широкие социальные последствия в виде городских конфликтов и закрепления социального неравенства. Инструменты планирования (генплан, ПЗЗ и общественные слушания) встроены в социальные отношения, и, несмотря на то что призваны поддерживать баланс интересов между всеми сторонами, по факту они поддерживают асимметричные отношения между горожанами и временными альянсами власти и бизнеса. Наше исследование показывает, однако, что эти инструменты не являются пустой формальностью: за их «верную» интерпретацию идёт борьба между ключевыми сторонами градостроительного процесса, исход которой определяет в том числе направление городского развития.

Существующие инструменты планирования подвергаются существенной критике практически всеми сторонами (в меньшей степени — представителями публичной власти). Генпланы часто полагаются пустой формальностью, спущенной сверху, к тому же недоступной для понимания простыми горожанами. Процедуры изменения ПЗЗ и состав комиссий по изменению этих правил также полагаются «захваченными» сильной стороной, а общественные слушания — бесполезным инструментом в силу организационных и юридических особенностей. Тем не менее сам факт того, что все эти инструменты задействованы в процессе городского планирования (то есть застройщики и власть вынуждены менять эти правила, а не создавать альтернативные или полностью игнорировать существующие), говорит о том, что они выступают важной ареной борьбы за городское развитие.

«Логика уместности» добавляет важный нюанс: существующие инструменты планирования часто оказываются неэффективными (то есть подвержены изменениям для реализации частных интересов), поскольку не встроены в нормативно-ценностные системы участников градостроительной политики. Они не являются ни «когнитивными схемами», с помощью которых определяются значимые характеристики предмета взаимодействия — городского пространства, ни «моральными обязательствами». Инструменты более низкого уровня (ПЗЗ и слушания) укоренены в административной рутине, поэтому с ними приходится больше считаться всем сторонам процесса, тогда как генплан остаётся артефактом советского наследия и федерального законодательства.

Один из классиков «старого» институционализма Филипп Селзник в работе «Лидерство в управлении: социологическая перспектива» указывал, что институционализировать — значит наполнить организацию, институт или правила, помимо технических требований выполняемого задания, ценностями [Selznick 2011: 17]. Если организации и правила быстро меняются, значит, они так и не смогли наполниться ценностным содержанием. Анализ инструментов планирования в крупных городах России

подтверждает, что они не прошли «тест на изнашиваемость» (*expendability*) и во многом остаются лишь инструментами для достижения личных целей или отстаивания групповых интересов, но не правилами, которые стоит уважать.

Проблема соблюдения правил городского планирования не является российской особенностью. В России, однако, ситуация усугубляется тем, что формальные институты уязвимы перед лицом неформальных практик и частных интересов, что ведёт к их нестабильности [Ledeneva 2011]. Наш анализ показывает, что эта рассинхронизация происходит в том числе потому, что юридически закреплённые правила игры не несут значимой нормативной нагрузки, в результате чего на их защиту не встают даже те, кто проигрывает от частых нарушений и изменчивости. В то же время некоторые из инструментов планирования оказываются нужными для формирования локального согласия и могут стать основой для выработки более общих универсальных правил игры.

Приложение

Таблица П.1

**Перечень интервью, упомянутых в статье,
и основные характеристики респондентов**

Место проведения (город)	Номер интервью	Статус информанта	Пол информанта
Новосибирск	1	Активист	Мужчина
Новосибирск	2	Архитектор	Мужчина
Новосибирск	3	Архитектор	Женщина
Новосибирск	4	Активист	Женщина
Новосибирск	5	Депутат	Женщина
Новосибирск	6	Активист	Мужчина
Пермь	1	Депутат	Мужчина
Пермь	2	Депутат	Мужчина
Пермь	3	Архитектор	Мужчина
Пермь	4	Застройщик	Мужчина
Пермь	5	Чиновник	Мужчина
Пермь	6	Чиновник	Мужчина
Пермь	7	Градостроитель	Женщина
Екатеринбург	1	Застройщик	Женщина
Екатеринбург	2	Активист	Мужчина
Екатеринбург	3	Активист	Мужчина
Екатеринбург	4	Депутат	Мужчина
Екатеринбург	5	Депутат	Мужчина
Тюмень	1	Активист	Мужчина
Тюмень	2	Архитектор	Женщина
Тюмень	3	Активист	Мужчина
Тюмень	4	Архитектор	Мужчина
Тюмень	5	Активист	Женщина
Тюмень	6	Активист	Мужчина
Тюмень	7	Активист	Женщина

Литература

Волкова Н. 2021. Правила городского зонирования: правовая изменчивая техника. *Экономическая социология*. 22 (5): 55–83. DOI: [10.17323/1726-3247-2021-5-11-39](https://doi.org/10.17323/1726-3247-2021-5-11-39)

Градостроительный кодекс Российской Федерации. 2004. Федеральный закон от 12 декабря 2014 г. № 190-ФЗ (последняя редакция). Ст. 5.1: Общественные обсуждения, публичные слушания по проектам генеральных планов, проектам правил землепользования и застройки, проектам планировки территории, проектам межевания территории, проектам правил благоустройства территорий, проектам решений о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства, проектам решений о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/fc77c7117187684ab0cb02c7ee53952df0de55be/

- Кольба А., Кольба Н. 2020. Структура, модели и стратегии участия городских сообществ в конфликтах. *Конфликтология*. 15(2): 54–67.
- Остром Э. 2011. *Управляя общим: эволюция институтов коллективной деятельности*. М.: ИРИСЭН; Мысль.
- Пустовойт Ю. 2019. «Контрэлита»: местная власть и её оппоненты в сибирском мегаполисе. *Власть и элиты*. 6 (1): 48–70.
- Семёнов А., Минаева Э. 2020. Заимствования политических курсов в сфере городского управления: анализ стратегического городского планирования в России. *Ars Administrandi*. 12 (1): 120–136.
- Семёнов А., Шевцова И., Бедерсон В. 2018. Городская мобилизация и градостроительная политика: стратегическое взаимодействие местных жителей и застройщиков в ситуации конфликта. *Журнал социологии и социальной антропологии*. 21 (3): 140–169.
- Тыканова Е., Хохлова А. 2014. Конфликт прав собственности в постсоветском городе (на примере случаев сноса гаражей в Санкт-Петербурге). *Журнал социологии и социальной антропологии*. 17 (5): 109–125.
- Тыканова Е., Хохлова А. 2015. Городской политический режим в Санкт-Петербурге: роль реальных и воображаемых «машин роста» в борьбе за городское пространство. *Журнал исследований социальной политики*. 13 (2): 241–256.
- Шаталова А., Тыканова Е. 2018. Неформальные практики участников публичных слушаний (случай Санкт-Петербурга). *Журнал социологии и социальной антропологии*. 21 (4): 63–84.
- Шевцова И., Бедерсон В. 2017. «У власти точка зрения — молчание»: взаимодействие инициативных групп и органов местной власти в политике городского планирования. *Политическая наука*. 4: 111–136.
- Acemoglu D., Robinson J. 2006. De Facto Political Power and Institutional Persistence. *American Economic Review*. 96 (2): 325–330.
- Adams D. 2012. *Urban Planning and the Development Process*. Abingdon, UK: Routledge.
- Adams D., Tiesdell S. 2010. Planners as Market Actors: Rethinking State-Market Relations in Land and Property. *Planning Theory & Practice*. 11 (2): 187–207.
- Adams D., Tiesdell S. 2012. *Shaping Places: Urban Planning, Design and Development*. Abingdon, UK: Routledge.
- Cruz N. F. da, Rod P., McQuarrie M. 2019. New Urban Governance: A Review of Current Themes and Future Priorities. *Journal of Urban Affairs*. 41 (1): 1–19.
- Davidson K. et al. 2019. Reconfiguring Urban Governance in an Age of Rising City Networks: A Research Agenda. *Urban Studies*. 56 (16): 3540–3555.
- Fainstein S. 2000. New Directions in Planning Theory. *Urban Affairs Review*. 34: 451–476.

- Golubchikov O. 2004. Urban Planning in Russia: Towards the Market. *European Planning Studies*. 12 (2): 229–247.
- González S., Healey P. 2005. A Sociological Institutional Approach to the Study of Innovation in Governance Capacity. *Urban Studies*. 42 (11): 2055–2069.
- Gualini E. 2001. *Planning and the Intelligence of Institutions: Interactive Planning Approaches between Institutional Design and Institution-Building*. Aldershot: Ashgate.
- Healey P. 2006. Transforming Governance: Challenges of Institutional Adaptation and a New Politics of Space. *European Planning Studies*. 14 (3): 299–320.
- Hillier J. 2002. *Shadows of Power: An Allegory of Prudence in Land Use Planning*. London: Routledge.
- Hirt S., Stanilov K. 2009. *Revisiting Urban Planning in the Transitional Countries*. Regional study prepared for Planning Sustainable Cities: Global Report on Human Settlements 2009. London; Sterling, VA: United Nations Human Settlements Programme.
- Jense O. B., Richardson T. 2004. *Making European Space: Mobility, Power and Territorial Identity*. London: Routledge.
- Le Gales P. 2002. *European Cities: Social Conflicts and Governance*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Ledeneva, A. 2011. Open Secrets and Knowing Smiles. *East European Politics and Societies*. 25 (4): 720–736.
- March J. G., Olsen J. P. 1989. *Rediscovering Institutions*. New York: Simon and Schuster.
- March J. G., Olsen J. P. 2008 The Logic of Appropriateness. In: Moran M., Rein M., Goodin R. E. (eds). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford, UK: Oxford University Press; 689–708.
- Murdoch J., Abram S. 2002. *Rationalities of Planning: Development versus Environment in Planning for Housing*. Aldershot: Ashgate.
- Needham B. 2006. *Planning, Law and Economics: The Rules We Make for Using Land*. Abingdon, UK: Routledge.
- Pepinsky T. 2014. The Institutional Turn in Comparative Authoritarianism. *British Journal of Political Science*. 44 (3): 631–653.
- Pierre J. 2011. *The Politics of Urban Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Rydin Y. 2021. *Theory in Planning Research. Planning, Environment, Cities*. Berlin: Springer Nature.
- Sager T. 2011. Neo-Liberal Urban Planning Policies: A Literature Survey 1990–2010. *Progress in Planning*. 76 (4): 147–199.
- Salukvadze J., Van Assche K. 2022 (Preprint). Multiple Transformations, Coordination and Public Goods. Tbilisi and the Search for Planning as Collective Strategy. *European Planning Studies*. URL: <https://doi.org/10.1080/09654313.2022.2065878>.

- Stanilov K. (ed.) 2007. The Post-Socialist City: Urban Form and Space Transformations in Central and Eastern Europe after Socialism. *The GeoJournal Library*. Vol. 92. Dordrecht, The Netherlands: Springer.
- Tajima R., Fischer T. 2013. Should Different Impact Assessment Instruments be Integrated? Evidence from English Spatial Planning. *Environmental Impact Assessment Review*. 41: 29–37.
- Taylor Z. 2013. Rethinking Planning Culture: A New Institutional Approach. *Town Planning Review*. 84 (6): 683–702.
- Tykanova E., Khokhlova A. 2020. Grassroots Urban Protests in St. Petersburg: (Non-) Participation in Decision-Making About the Futures of City Territories. *International Journal of Politics, Culture, and Society*. 33 (2): 181–202.
- Webster C. J., Lai L. W. C. 2003. *Property Rights, Planning and Markets: Managing Spontaneous Cities*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Zhou X. et al. 2017. Construction of a Spatial Planning System at City-level: Case Study of “integration of multi-planning” in Yulin City, China. *Habitat International*. 65: 32–48.

BEYOND BORDERS

Andrei Semenov, Alena Gileva

Russian Instruments of Urban Planning from the Sociological Institutionalism Perspective

SEMENOV, Andrei — Candidate of Science in Politics, Senior Researcher, Sociological Institute of the Russian Academy of Sciences—Federal Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian Academy of Sciences. Address: 190005 Russia, Saint-Petersburg, 7th Krasnoarmeiskaya, д. 25/14.

Email: andreysesemenov@comparativestudies.ru

GILEVA, Alena — MA in International Relations, Junior Researcher, Sociological Institute of the Russian Academy of Sciences—Federal Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian Academy of Sciences. Address: 190005 Russia, Saint-Petersburg, 7th Krasnoarmeiskaya, д. 25/14.

Email: alenagileva@outlook.com

Abstract

In this paper, we study the role of urban development instruments in structuring the interactions among the key urban politics actors: citizens, developers, public authorities, and experts. Using the sociological institutionalism approach, we collected 39 interviews with relevant stakeholders in four large Russian cities (Tyumen, Perm, Ekaterinburg, and Novosibirsk) intending to uncover the “logic of appropriateness” behind the interpretation of the major formal planning instruments: general plans, land use, development rules, and public hearings. We show that following the formal rules of the planning process is based on their legally binding nature rather than on their embeddedness in normative-value orders. Consequently, the variability of the planning rules is determined by both the power asymmetry between the stakeholders of urban politics, and also by the absence of a general consensus regarding the value of these rules. We also demonstrate that while the informants almost universally critique general plans, they see some potential in the land use and development rules and the public hearings as instruments to build a local consensus. In other words, the problem of rule-following in urban planning has a distinct sociological dimension: the lack of a common value base in planning opens up a field of opportunities for rent-seeking behavior.

Keywords: urban development; urban politics; urban governance; institutions; public goods; urban conflicts.

Acknowledgements

The research is supported by the Russian Science Foundation grant (RSF NO. 18-78-10054) “Mechanisms of Interests Coordination in the Urban Development Processes.”

References

- Acemoglu D., Robinson J. (2006) De Facto Political Power and Institutional Persistence. *American Economic Review*, vol. 96, no 2, pp. 325–330.
- Adams D. (2012) *Urban Planning and the Development Process*, Abingdon, UK: Routledge.
- Adams D., Tiesdell S. (2010) Planners as Market Actors: Rethinking State-Market Relations in Land and Property. *Planning Theory & Practice*, vol. 11, no 2, pp. 187–207.
- Adams D., Tiesdell S. (2012) *Shaping Places: Urban Planning, Design and Development*, Abingdon, UK: Routledge.

- Cruz N. F. da, Rode P., McQuarrie M. (2019) New Urban Governance: A Review of Current Themes and Future Priorities. *Journal of Urban Affairs*, vol. 41, no 1, pp. 1–19.
- Davidson K., Coenen L., Acuto M., Gleeson B. (2019) Reconfiguring Urban Governance in an Age of Rising City Networks: A Research Agenda. *Urban Studies*, vol. 56, no 16, pp. 3540–3555.
- Fainstein S. (2000) New Directions in Planning Theory. *Urban Affairs Review*, vol. 34, pp. 451–476.
- Golubchikov O. (2004) Urban Planning in Russia: Towards the Market. *European Planning Studies*, vol. 12, no 2, pp. 229–247.
- González S., Healey P. (2005) A Sociological Institutional Approach to the Study of Innovation in Governance Capacity. *Urban Studies*, vol. 42, no 11, pp. 2055–2069.
- Gradostroitel'nyy kodeks Rossiyskoy Federatsii [Town Planning Code of Russia] (2004) Federal'nyy zakon № 190-FZ [The Federal Law of the Russian Federation. 24 December 2014. No. 190-FZ]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/fc77c7117187684ab0cb02c7ee53952df0de55be/ (accessed 25 August 2022) (in Russian).
- Gualini E. (2001) *Planning and the Intelligence of Institutions: Interactive Planning Approaches between Institutional Design and Institution-Building*, Aldershot: Ashgate.
- Healey P. (2006) Transforming Governance: Challenges of Institutional Adaptation and a New Politics of Space1. *European Planning Studies*, vol. 14, no 3, pp. 299–320.
- Hillier J. (2002) *Shadows of Power: An Allegory of Prudence in Land Use Planning*, London: Routledge.
- Hirt S., Stanilov K. (2009) *Revisiting Urban Planning in the Transitional Countries*. Regional study prepared for Planning Sustainable Cities: Global Report on Human Settlements 2009, London; Sterling, VA: United Nations Human Settlements Programme.
- Jensen O. B., Richardson T. (2004) *Making European Space: Mobility, Power and Territorial Identity*, London: Routledge.
- Kolba A. I., Kolba N. V. (2020) Struktura, modeli i strategii uchastiya gorodskikh soobshchestv v konfliktakh [Structure, Models and Strategies of Participation of Urban Communities in Conflicts]. *Conflictology = Konfliktologiya*, vol. 15, no 2, pp. 54–67 (in Russian).
- Le Gales P. (2002) *European Cities: Social Conflicts and Governance*, Oxford, UK: Oxford University Press
- Ledeneva, A. (2011) Open Secrets and Knowing Smiles. *East European Politics and Societies*, vol. 25, no 4, pp. 720–736. Available at: <https://doi.org/10.1177/0888325410388558> (accessed 30 August 2022).
- March J. G., Olsen J. P. (1989) *Rediscovering Institutions*, New York: Simon and Schuster.
- March J. G., Olsen J. P. (2008) The Logic of Appropriateness. *The Oxford Handbook of Public Policy* (eds. Moran M., Rein M., Goodin R. E.), Oxford, UK: Oxford University Press, pp. 689–708.
- Murdoch J., Abram S. (2002) *Rationalities of Planning: Development versus Environment in Planning for Housing*, Aldershot: Ashgate.

- Needham B. (2006) *Planning, Law and Economics: The Rules We Make for Using Land*, Abingdon, UK: Routledge.
- Ostrom E. (2011) *Upravlyaya obshchim: evolyutsiya institutov kollektivnoy deyatelnosti* [Governing the Common: Evolution of Collective Action Institutions], Moscow: IRISEN; Mysl' (in Russian).
- Pepinsky T. (2014) The Institutional Turn in Comparative Authoritarianism. *British Journal of Political Science*, vol. 44, no 3, pp. 631–653.
- Pierre J. (2011) *The Politics of Urban Governance*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Pustovojt Yu. (2019) “Kontryelita”: mestnaya vlast' i ee opponenty v sibirskom megapolise [“A Counter-Elite”: Local Power and its Opponents in the Siberian Megapolis]. *Power and Elites = Vlast' i elity*, vol. 6, no 1, pp. 48–70 (in Russian).
- Rydin Y. (2021) *Theory in Planning Research. Planning, Environment, Cities*, Berlin: Springer Nature.
- Sager T. (2011) Neo-Liberal Urban Planning Policies: A Literature Survey 1990–2010. *Progress in Planning*, vol. 76, no 4, pp. 147–199.
- Salukvadze J., Van Assche K. (2022. Preprint) Multiple Transformations, Coordination and Public Goods. Tbilisi and the Search for Planning as Collective Strategy. *European Planning Studies*. Available at: <https://doi.org/10.1080/09654313.2022.2065878> (accessed 30 August 2022).
- Semenov A., Minaeva E. (2020) Zaimstvovaniya politicheskikh kursov v sphere gorodskogo upravleniya: analiz strategicheskogo gorodskogo planirovaniya v Rossii [Policy Transfer in Urban Governance: The Case of Strategic Urban Planning in Russia]. *Ars Administrandi*, vol. 12, no 1, pp. 120–136 (in Russian).
- Semenov A., Shevtsova I., Bederson V. (2018) Gorodskaya mobilizatsiya i gradostroitel'naya politika: strategicheskoye vzaimodeystviye mestnykh zhiteley i zastroyshchikov v situatsii konflikta [Urban Mobilization and Urban Development: Strategic Interactions between Residents and Developers in a Conflict]. *The Journal of Sociology and Social Anthropology = Zhurnal sotsiologii i sotsialnoy antropologii*, vol. 21, no 3, pp. 140–169 (in Russian).
- Shatalova A., Tykanova E. (2018) Neformal'nyye praktiki uchastnikov publichnykh slushaniy (sluchay Sankt-Peterburga) [Informal Practices of the Public Hearing Participants (the Case of Saint Petersburg)]. *The Journal of Sociology and Social Anthropology = Zhurnal sotsiologii i sotsialnoy antropologii*, vol. 21, no 4, pp. 63–84 (in Russian). <https://doi.org/10.31119/jssa.2018.21.4.3>
- Shevtsova I., Bederson V. (2017) “U vlasti tochka zreniya — molchanie”: vzaimodeystvie initsiativnykh grupp i organov mestnoy vlasti v politike gorodskogo planirovaniya [“Authorities’ Point of View is To Keep a Silence”: Interaction of Initiative Groups and Local Authorities in the Urban Planning Policy]. *Political Science (RU) = Politicheskaya nauka*, no 4, pp. 111–136 (in Russian).
- Stanilov K. (ed.). (2007) *The Post-Socialist City: Urban Form and Space Transformations in Central and Eastern Europe after socialism. The GeoJournal Library*, vol. 92, Dordrecht, The Netherlands: Springer.
- Tajima R., Fischer T. (2013) Should Different Impact Assessment Instruments be Integrated? Evidence from English Spatial Planning. *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 41, pp. 29–37.

- Taylor Z. (2013) Rethinking Planning Culture: A New Institutional Approach. *Town Planning Review*, vol. 84, no 6, pp. 683–702.
- Tykanova E., Khokhlova A. (2014) Konflikt prav sobstvennosti v postsovetском gorode (na primere sluchaeв snosa garazhey v Sankt-Peterburge) [The Conflict of Proprietary Rights in Post-Soviet City (The Case of Saint Petersburg)]. *The Journal of Sociology and Social Anthropology = Zhurnal sotsiologii i sotsial'noy antropologii*, vol. 17, no 5, pp. 109–125 (in Russian).
- Tykanova E., Khokhlova A. (2015) Gorodskoy politicheskiy rezhim v Sankt-Peterburge: rol' real'nykh i voobrazhaemykh “mashin rosta” v bor'be za gorodskoe prostranstvo [The Urban Political Regime in St. Petersburg: the Role of Real and Imagined “Growth Machines” in the Struggle for Urban Space]. *The Journal of Social Policy Studies = Zhurnal issledovaniy sotsial'noy politiki*, vol. 13, no 2, pp. 241–256 (in Russian).
- Tykanova E., Khokhlova A. (2020) Grassroots Urban Protests in St. Petersburg: (Non-) Participation in Decision-Making About the Futures of City Territories. *International Journal of Politics, Culture, and Society*, vol. 33, no 2, pp. 181–202.
- Volkova N. (2021) Pravila gorodskogo zonirovaniya: pravovaya izmenchivaya tekhnika [Land Use Regulations: Legally Fluid Technology]. *Journal of Economic Sociology = Ekonomicheskaya sotsiologiya*, vol. 22, no 5, pp. 55–83. doi: [10.17323/1726-3247-2021-5-55-83](https://doi.org/10.17323/1726-3247-2021-5-55-83) (in Russian).
- Webster C. J., Lai L. W. C. (2003) *Property Rights, Planning and Markets: Managing Spontaneous Cities*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Zhou X., Lu X, Lian H., Chen Y., Wu Y (2017) Construction of a Spatial Planning System at City-level: Case Study of “integration of multi-planning” in Yulin City, China. *Habitat International*, vol. 65, pp. 32–48.

Received: April 5, 2022

Citation: Semenov A., Gileva A. (2022) Rossiyskie instrumenty gorodskogo planirovaniya v perspektive sotsiologicheskogo institutsionalizma [Russian Instruments of Urban Planning from the Sociological Institutionalism Perspective]. *Journal of Economic Sociology = Ekonomicheskaya sotsiologiya*, vol. 23, no 4, pp. 73–95. doi: [10.17323/1726-3247-2022-4-73-95](https://doi.org/10.17323/1726-3247-2022-4-73-95) (in Russian).