

Глазами города: диалектика модерных и домодерных способов видения в городском управлении¹

Мариана Вальверде

Теоретизируя пространственное измерение права

Критические исследования правового управления пространством, а также правового управления проблематичной деятельностью и проблематичными лицами посредством пространства с избытком задокументировали историю возникновения в современных европейских обществах таких способов видения, которые предполагают, что и физическое пространство, и пространство управления являются чем-то абстрактным, плоским и однородным. Этот феномен рассматривался в работах Фуко о дисциплинарных институтах, в исследовании Пуви о медико-моральном взгляде реформаторов XIX века, в неомарксистской теории пространственного управления Харви и во влиятельнейшей книге Скотта «Благими намерениями государства» [Blomley et al., 2001; Фуко 1999; 2011; Харви, 2019; Poovey, 1995; Скотт, 2005], а также во многих других трудах. На критические исследования модернистских способов видения и управления пространством также повлияли размышления де Серто, противопоставлявшего безличное, объективное «пространство» и наполненное жизнью и деятельностью «место» [де Серто, 2013, с. 218], и обширная литература о властных эффектах европейских картографических практик (например, книга, посвященная де Серто [Jacob, 2006]). Теоретически ориентированные специалисты в области права и географии тоже часто по-

1. Перевод с английского Андрея Васильева по изданию: Valverde M. Seeing Like a City: The Dialectic of Modern and Premodern Ways of Seeing in Urban Governance // Law & Society Review. 2011. Vol. 45. No. 2. P. 277–312.

Мариана Вальверде, профессор Центра криминологии и социально-правовых исследований, Университет Торонто; Canada, M5S 2C5, Ontario, Toronto, 78 Queen's Park.
E-mail: m.valverde@utoronto.ca

На исследования городского управления, а также на смежную литературу по праву и пространству сильно повлиял ряд критических работ о том, как методы контроля над пространством участвовали в формировании современной дисциплинарной власти и знания. Распространение техник контроля и планирования землепользования на первый взгляд кажется прекрасным примером дисциплинирования населения в пространстве с помощью управленческого видения, названного Джеймсом Скоттом «видением глазами государства». Но подробное генеалогическое исследование, рассматривающее возникновение представлений о «землепользовании» в более широком контексте методов городского управления, показывает, что модернистские техники планирования землепользования, такие как североамериканское зонирование, более гибкие, противоречивые и хрупкие, чем это кажется специалистам по критическим городским исследованиям. Правовые инструменты домодерного происхождения, основанные на количественно неизмеримом «оскорблении чувств» и, таким образом, конструирующие телесную, укорененную в отношениях между людьми форму городской субъективности, вновь и вновь используются и сегодня. Когда города пытаются управлять конфликтами по поводу использования пространства с помощью объективных норм, эти нормы часто подрывают сами себя в ходе диалектического процесса, который приводит к возврату к старым представлениям об «оскорбительном». В этой статье утверждается, что диалектический процесс, в ходе которого модернистские техники, возникшие как часть «видения глазами государства», уступают место более старым способам видения (например, логике неудобства (nuisance)), играет центральную роль в эпистемологически гибридном подходе к управлению пространством, который именуется здесь «видением глазами города».

Ключевые слова: городское управление; право; землепользование; неудобство; домодерные техники управления

Цитирование: Вальверде М. (2022) Глазами города: диалектика современных и домодерных способов видения в городском управлении // Городские исследования и практики. Т. 7. № 3. С. 116–139. DOI: <https://doi.org/10.17323/usp732022116-139>

лагаются на трудночитаемую, но обильно цитируемую работу Лefевра «Производство пространства», опубликованную на французском языке в 1974 году. В ней Лefевр в философском ключе развивает многие из аргументов, которые позже выдвинет Скотт, хотя в отличие от него связывает «производство абстрактного пространства» с капитализмом [Лefевр, 2015]². Одна из причин популярности тропа о «глазах государства» – это то, что объединяет Скотта с Фуко: в отличие от марксиста Лefевра, Скотт (как и Фуко) игнорировал разделение на левых и правых и продемонстрировал, что коммунистические и капиталистические государства в действительности использовали одни и те же методы выявления и решения проблем.

Большое влияние оказало то, что Скотт выявил экспертную эпистемологию, опирающуюся на господствующую точку зрения с высоты птичьего полета, – эпистемологию, типичную для модернистских управленческих проектов. Фрагменты из его книги вошли в несколько антологий для студентов; ссылки на нее, согласно данным Google Scholar, исчисляются тысячами. Понятие о «видении глазами государства» тоже оказалось актуальным в контексте социально-правовых проблем, выходящих далеко за рамки того, что изучал сам Скотт (а его книга охватывает вопросы от лесного хозяйства до городского планирования). Например, Гарленд в своем влиятельном анализе современных проблем уголовного правосудия утверждает, что на протяжении большей части XX века политика уголовного правосудия основывалась на вере в достоинства экспертного вмешательства и крупномасштабных реформ, которые представляют собой криминологическую версию «высокого модернизма» Скотта [Garland, 2001, p. 34].

Выполненный Скоттом анализ возникновения способов видения и решения проблем, ставящих во главу угла централизованное управление и экспертное знание, никоим образом не является тотализирующим. В отличие от Фуко, который очертил восхождение различных исторически господствовавших модусов власти/знания, не документируя при этом локальные эксперименты с альтернативами, Скотт в своем исследовании то и дело подробно останавливается на том, что могло бы быть иначе, подчеркивая стойкость более старых, прагматических, опытных или цеховых видов знания. В частности, он уделяет пристальное внимание основательно забытым трудам лидера немецких со-

циалистов Розы Люксембург, которая, отмечает Скотт, могла бы дать растущему восточноевропейскому коммунистическому движению способ видения проблем и народов, потенциально открытый для низового участия, непредсказуемости и эмпирического знания³. Тем не менее основная цель его книги – документально зафиксировать рост и огромную силу «видения глазами государства», поэтому альтернативные «взгляды» остаются лишь упущенными шансами или «сопротивлением» – тем же, чем они были и в книге Лefевра.

Язык сопротивления, который иногда можно встретить и в работах Фуко (хотя обычно в интервью, а не в книгах и лекционных курсах), безусловно, помогает избежать детерминизма и способствует восстановлению того, что Фуко называл «подчиненными знаниями». Однако признать сопротивление или подчиненные знания – не значит избежать распространенной ошибки, когда определенные правовые или управленческие методы трактуются так, словно имеют некую внутреннюю «сущность» или внутреннюю политическую логику. Так, многие специалисты по критическим городским исследованиям утверждали, что введение зонирования в Северной Америке способствовало закреплению классовых и расовых привилегий. Типично в этом отношении влиятельное исследование Холла, посвященное истории городского планирования. В нем утверждает, что американское «движение за зонирование» «по своим целям и влиянию только укрепляло социальное исключение» [Hall, 2002, p. 41]. Такая формулировка не обязательно является функционалистской, но она действительно затушевывает различие между происхождением и функцией. Другие критические исследователи города усугубляют эту крипто-функционалистскую тенденцию. Они сосредотачиваются только на эффекте социального исключения, свойственном городскому законодательству, которое якобы регулирует использование пространства, но оборачивается против таких групп, как бездомные (например, [Mitchell, 2003]), и при этом не помещают данные часто откровенно дискриминационные в отношении этих групп документы в более широкий социально-правовой контекст городского регулирования.

Безусловно, зонирование было важным инструментом пространственного исключения на расовой и классовой основе. Однако методы управления не обязательно имеют политическую направленность, встроенную или установленную по умолчанию; во-

2. К тому времени, когда работа Лefевра была переведена на английский язык, многие теоретически ориентированные географы, самым влиятельным из которых, вероятно, был Харви, уже работали с существующей критикой абстрактного пространства и приветствовали тщательный философский (и при этом марксистский) анализ этого вопроса. Харви упоминает, что к тому времени, когда он прочитал Лefевра, он уже разработал собственную аналогичную марксистскую теорию городского пространства [Харви, 2019, с. 413].

3. Сохранила бы Люксембург свои демократические идеалы, если бы пришла к власти, а не была убита в 1918 году, – это интересный гипотетический вопрос, применимый и к другому главному, по мнению Скотта, гуру антимодернизма – Джейн Джейкобс, которая была тесно вовлечена в низовой городской активизм, но никогда не занимала институциональных властных позиций. В той степени, в какой Скотт представляет контрзнание как нечто воплощенное в людях, которые никогда не обладали реальной властью (и которые не случайно были женщинами, живущими в мужских мирах, хотя Скотт не обсуждает гендерные аспекты «видения глазами государства»), его аргументация оказывается более элегантно, но менее сложной, чем реальная жизнь.

обще говоря, технологии управления – скажем, нормы, регулирующие зонирование, – не прикованы к конкретным рациональностям управления (говоря языком исследований правительности [Rose, Miller, 1992]). Юридические изобретения вроде зонирования имели успех в силу случайных причин и по сей день остаются чрезвычайно гибкими инструментами (по крайней мере, потенциально), а не привязаны намертво к повестке социального исключения. Таким образом, эта статья ставит под сомнение не только содержательный нарратив о неизбежном восхождении проектов «видения глазами государства», ставший популярным во многом благодаря работе Скотта, но и методологическую тенденцию рассматривать юридические и управленческие изобретения (такие, как понятие землепользования) как инструменты, призванные участвовать в реализации фиксированного политического проекта.

Первая часть статьи представляет собой (частичную) генеалогию категории землепользования, которая является одним из ключевых, если не самым главным элементом современного городского управления в Северной Америке. Представление о том, что земная поверхность может быть понята как всего лишь совокупность видов землепользования – это, безусловно, яркий пример склонности высокого модернизма «видеть глазами государства» (см. [Boyer, 1983; Fischler, 1998a; Rabinow, 1989]). Но представленный здесь анализ показывает, что применение категорий землепользования, несмотря на его центральную роль в управлении городами в Северной Америке, не заменил полностью старые, домодерные (premodern) способы видения городских проблем и управления ими. Домодерная логика (главным примером здесь является логика, содержащаяся в домодерной категории неудобства (nuisance)) не только сохраняется, но, что более важно, вновь и вновь возникает в муниципальных законодательных и нормативных актах. Это не обязательно вопрос сопротивления, а скорее следствие внутренних противоречий, которые развиваются внутри видения глазами государства. Я утверждаю, что живучесть логики неудобства лучше не рассматривать ни как сопротивление, ни как пережиток старых народных обычаев. Скорее, управление городскими проблемами при помощи категорий телесных, основанных на опыте и человеческих отношениях, есть *необходимый* компонент современного городского управления. Поэтому во второй части статьи представлены некоторые примеры современных муниципальных норм в логике неудобства или в подобной логике, которые демонстрируют, что попытки городов заменить субъективные, эстетические, реляционные категории жесткими, объективными нормами в духе «видения глазами государства» постоянно подрывают сами себя.

Отношения между современными и домодерными режимами городской власти/знания, которые вырисовываются из (неизбежно частичного) рассмотрения генеалогии правовых инструментов, используемых

современными североамериканскими муниципалитетами для управления конфликтами по поводу пространства, не схватываются нарративами, в которых один режим власти/знания по-вебериански заменяет другой. Не сводятся эти отношения и к парадигме «гегемонии vs сопротивление». Прослеживаемые здесь отношения – они не предлагаются в качестве исчерпывающей или полной картины, ведь я говорю не об ошибочности существующих теорий, а об их недостаточной гибкости – диалектичны по своей форме, но являются незавершенными, открытыми, а не замкнутыми (как в диалектике Гегеля). Определенный способ видения, определенная управленческая привычка терпят неудачу из-за внутренних противоречий, что приводит к внезапному принятию ее противоположности, но без того, чтобы один способ видения заменил другой. Несколько умозрительный вывод, вытекающий из этого анализа, состоит в том, что, учитывая весь эпистемологический эклектизм, который характеризует правовые инструменты, используемые для регулирования местных дел, может оказаться полезным принять ярлык «видение глазами города» для обозначения гибкой связи между задокументированными здесь видами знания. Следовательно, видение глазами города – не полярная противоположность видения глазами государства, поскольку города во всех частях мира часто действительно видят «глазами государства». Эта фраза подразумевает прагматический подход, который использует как старый, так и новый тип видения, домодерные и современные форматы знания в игре с ненулевой суммой и в непредсказуемых и меняющихся комбинациях.

Как земля превратилась в совокупность землепользований

В XIX веке термин «землепользование» (land use) еще не приобрел своего нынешнего значения. Но к 1920-м годам он стал само собой разумеющимся способом видения и управления пространством, не требовавшим пояснений или теоретических оснований для своего применения. Каким-то образом города и другие пространства (например, «естественные» пространства, нуждающиеся в «охране» [Brinkley, 2009]) стали выглядеть совокупностями разных видов землепользования. Поначалу землепользование мыслилось таким образом, что сосуществование разных популяций или видов деятельности в рамках одного и того же пространства считалось проблематичным, тогда как конкуренция между биологическими видами или видами деятельности казалась нормальной и естественной. Экология растений, работавшая в более или менее дарвинистских рамках и ставившая во главу угла сукцессию, последовательную смену биогеоценозов, в качестве ключевого аналитического термина стала источником вдохновения для разношерстной когорты экспертов и любителей, разработавших доктрину «несовместимых видов землепользова-

ния», которая господствовала в американском планировании с 1920-х по 1960-е годы. Дженнифер Лайт в своей работе, посвященной тесным связям между биологами и экологами, с одной стороны, и экспертами по урбанистике – с другой, в период с 1920 по 1960 год, показывает, что чикагская социологическая школа (часто считающаяся пионером пространственного теоретизирования о городе) не играла в этом процессе центральной роли, поскольку ученые и практики широкого спектра – от экспертов по недвижимости до зоологов – продуктивно заимствовали друг у друга результаты изучения пространственного распределения популяций и видов деятельности, легко и с большой изобретательностью переходя от буквальных аналогов роста, эволюции и преемственности видов/групп к метафорическим [Light, 2009]. Хотя Лайт дает богатейшую и весьма оригинальную картину урбанистического мышления в Америке XX века (эта картина показывает, хотя Лайт и акцентирует на этом внимание, что нынешние сторонники междисциплинарных городских исследований гораздо менее смелы, чем их предшественники), она рассматривает «землепользование» как нечто внешне исторически данное. Возможно, потому, что к 1920 году, который она берет за отправную точку, «землепользование», во всяком случае в Северной Америке, уже в значительной степени было заключено в черный ящик, как сказали бы исследователи науки [Light, 2009].

Мышление в терминах землепользования начало зарождаться еще в XIX веке; разнообразные явления, которые можно считать его предвестниками, дали первоначальный толчок и развитию городского планирования⁴. Один из трех основных истоков мышления в терминах землепользования, наиболее юридически действенным инструментом которого в Северной Америке было зонирование, можно обнаружить в прогрессивных кампаниях против перенаселенности и нездоровых условий жизни в трущобах рабочего класса, которые проводились во многих странах во второй половине XIX века [Hall, 2002; Joyce, 2003; Peterson, 2003]. Городские реформаторы, которые хотели улучшить состояние здоровья и жилищные условия рабочего класса, работали над созданием строительных стандартов и других муниципальных норм для зданий, находящихся в частной собственности как в Соединенных Штатах, так и в Европе [Hull House Maps and Papers, 1895; Platt, 2005]. Возможно, это привело к более прямому вмешательству муниципальных или центральных властей в жилищные вопросы, например

к массовым экспроприациям и массовому государственному жилищному строительству. Но получилось так, что жилищные вопросы были отодвинуты на задний план и в значительной степени исключены из планирования, особенно в Соединенных Штатах, где работы жилищных реформаторов использовались планировщиками лишь в той мере, в какой закладывали основу для комплексного зонирования [Makielski, 1966; Revell, 2003]. Это было далеко не неизбежным развитием событий, поскольку в Великобритании и других странах движение за улучшение жилищных условий рабочего класса в конце XIX и начале XX века развивалось в совершенно ином, более социалистическом (а иногда и анархистском) направлении [Hall, 2002, ch. 2; Peterson, 2003, p. 240–254].

Если бы прогрессивные реформаторы, которых заботили условия жизни рабочего класса, не подверглись преследованиям как предполагаемые коммунисты или сочувствующие им и не были исключены из мейнстримных организаций [Deegan, 1988], меры контроля за землепользованием могли быть поставлены на службу инклюзивности и равенства. Сравнительное исследование происхождения зонирования, проведенное Роджерсом, привело его к выводу, что зонирование было «чрезвычайно гибким изобретением» [Rodgers, 1990, p. 184]. Роджерс показывает, что только после того, как оно попало в руки представителей визионеров градостроительного движения «Город прекрасный» (City beautiful) и буржуазных потребителей, которые выражали недовольство тем, что по Пятой авеню им приходится ходить бок о бок с рабочими-текстильщиками, «миссия зонирования больше не состояла в разгрузке переполненного людьми и фабриками нижнего Манхэттена...» [Rodgers, 1990, p. 186]. «Что касается градостроителей, то они быстро отстранились от жилищного вопроса» [Ibid., p. 195].

Второй, совершенно независимый от первого исток управления землепользованием, в том числе зонирования, можно обнаружить в работах пионеров больших городских парков XIX века. В прежние времена в аристократических поместьях предусматривались охотничьи угодья, цветочные клумбы и огороды, для каждой из этих форм отводилось собственное пространство. Однако никогда не предполагалось, что они будут служить общественными местами, ни один муниципалитет не контролировал их [Wilson, 1989]. Фредерик Лоу Олмстед и другие пионеры буржуазных общественных городских пространств, самым известным из которых является Центральный парк Нью-Йорка, счита-

4. Меры контроля за землепользованием, такие как зонирование, обычно представляются в официальных документах, связанных с планированием, как инструменты реализации официальных планов. Эта точка зрения способствует распространению мифа о том, что зонирование – инструмент рационального, беспристрастного планирования. Существует, однако, много примеров контроля за землепользованием, которые не имеют никакого отношения к общему рациональному плану, а представляют собой ответные меры на специфические местные проблемы. Муниципальное постановление, запрещающее пабы и рестораны, которые превышают определенную вместимость на определенной улице, или устанавливающее часы работы для открытых патио (эти меры в настоящее время действуют в некоторых частях Торонто), будет примером контроля над землепользованием, предпринятого в ответ на конкретные местные условия.

ли, что и в общественной сфере тихий созерцательный досуг должен строго отделяться в пространстве как от промышленных предприятий, так и от коммерческих развлекательных пространств, посещаемых рабочим классом в свободное от работы время. Парковое пространство и само, в свою очередь, рассматривалось как нуждающееся во внутренней пространственной дифференциации. Занятия спортом должны были происходить в одном месте, прогулки и созерцание цветов – в другом, в то время как детские игры должны были быть пространственно ограничены и контролироваться на микроуровне с помощью специально построенных игровых площадок – привычка управления пространством, которую несколько десятилетий спустя довел до крайности градостроительный «король» Нью-Йорка Роберт Мозес ([Roper, 1973], см. также [Caro, 1974]). Таким образом, ретроспективно можно сказать, что проектировщики и энтузиасты парков середины и конца XIX века первыми изобрели доктрину раздельного использования, но только ретроспективно, поскольку парковое движение не имело внутренней связи с кампаниями против небоскребов и против расположения предприятий над магазинами – кампаний, с которыми и связано введение зонирования [Boyer, 1983; Makielski, 1966; Peterson, 2003; Revell, 2003].

Третьей составляющей предыстории мышления в категориях землепользования являются (опять же задним числом) предпринимавшиеся в конце XIX века усилия по наведению порядка в других общественных местах помимо парков – в основном на тротуарах и площадях. Захватывающее исследование Болдуина, посвященное попыткам одного города ликвидировать мелкую уличную торговлю, релевантно практически для каждого североамериканского города, даже если некоторые из них (особенно Нью-Йорк) были менее успешны, чем другие, в этой кампании по морально-физической очистке [Baldwin, 1999; Blomley, 2010; Loukaitou-Sideris, Ehrenteucht, 2009]. То, что торговля должна быть ограничена специально отведенными местами (когда торговля на открытом воздухе должна ограничиваться исключительно обозначенными участками площадей и тротуаров, а торговля в помещении – зданиями, специально одобренными для такого использования и не используемыми в качестве жилых), можно рассматривать как теорию потребления и пространства, в которой есть сходство с теорией Олмстеда о внутренне дифференцированных городских парках⁵. Но использование зонирования для пространственной сегрегации торгов-

ли и детских игр было исторической случайностью, а не неизбежным результатом распространения логики видения глазами государства. До XIX века пространство (и время) торговли и коммерческого досуга, безусловно, контролировалось на микроуровне, но с помощью системы дискреционных лицензий, которые выдавались рынкам, гостиницам и другим подобным заведениям и часто предусматривали временные ограничения. Такие системы лицензирования могут обеспечивать и действительно во многих частях мира реализуют большую часть тех управленческих задач, за которые в Северной Америке отвечает зонирование. Даже сегодня зонирование является лишь одним из многочисленных бюрократических препятствий, с которыми сталкиваются потенциальные розничные торговцы и предприниматели в городах Северной Америки, даже если граждане знают о муниципальных лицензиях и разрешениях меньше, чем о зонировании, поскольку постановления о зонировании оспариваются в суде чаще, чем разрешения [Valverde, 2005].

Архитектурная мода и тенденции городского дизайна, продвигавшиеся движением «Город прекрасный», тоже способствовали или же ретроспективно могут рассматриваться как способствовавшие итоговому успеху комплексного зонирования. Исследования Всемирной ярмарки 1893 года в Чикаго, перестройки парижских улиц при Османе и других крупномасштабных пилотных проектов модернистского градостроительства показали, как урезались права частной собственности ради того, чтобы резервировать определенные городские пространства для общественных памятников и правительственных учреждений⁶. Эти эксперименты по применению того, что в правовой доктрине США называется «полицейской властью государства», продвигались здесь такими фигурами, как Дэниел Бернхэм [Smith, 2006], и не всегда опирались на юридическую категорию землепользования, определяемую законом о планировании. Однако их, вне всякого сомнения, можно рассматривать как прообраз утопической надежды проектировщика на то, что изменение облика улиц и парков вызовет благотворные социальные и моральные последствия. Сеннетт замечает, что повсеместно копируемые монументальные проекты городской среды Османа были новаторскими в том, что «вместо того, чтобы предполагать, что сначала следует добиться изменений в социальной структуре города, а уж потом менять его физический облик, Осман завещал нам представление, что каким-то образом лучше,

5. Айсенберг показывает, что муниципальные кампании по очистке улиц и других общественных мест дополнялись муниципальными рекламными кампаниями, с использованием открыток и других изображений, на которых улицы, особенно главные улицы каждого города, выглядели более чистыми и пустынными, чем в реальности [Isenberg, 2004, ch. 2]. См. также: [Ben-Joseph, 2005; Loukaitou-Sideris, Ehrenteucht, 2009].

6. Грандиозные и бесчеловечные проекты Ле Корбюзье, в которых даже частные дома были архитектурно организованы так, как если бы они были общественными памятниками, на которые нужно смотреть свысока, Скотт рассматривает как образцы «высокого модернизма» в том, что касается представлений об (идеальном) городе [Скотт, 2005, гл. 4]. Эти проекты осуждались и с другой политической и теоретической точки зрения Мамфордом и Сеннеттом. Многие читатели книги Скотта могут не понимать, что не все ранние планировщики и архитекторы обожали монументальные здания и пустые тротуары.

и уж точно легче, изменить физический ландшафт, чтобы тем самым изменить социальное устройство мегаполиса» [Sennett, 1970, p. 90–91]. Это представление, конечно, существовало до Османа как в области городского планирования – каким оно виделось таким деятелям эпохи Возрождения, как Томас Мор с его «Утопией», – так и в других начинаниях, например в «моральной архитектуре», за которую ратовали в начале XIX века устроители приютов и первые психиатры. И все же верно, что городские реформаторы XIX века зачастую действительно придерживались довольно утопических взглядов на благотворное влияние на городское население таких «технических» инноваций, как выпрямление улиц и строительство канализационных сетей, и что для практики планирования и по сей день в некоторой степени характерен архитектурный и градостроительный детерминизм.

Подводя промежуточный итог, можно сказать, что в начале XX века мышление в категориях землепользования возникло в результате случайного сочетания нескольких не связанных между собой процессов и явлений: движения «Город прекрасный»; идеи о том, что буржуазной публике должен быть предоставлен спокойный некоммерческий отдых в специализированных квазиприродных пространствах; базировавшееся на Манхэттене движение против высоких небоскребов; усилия жилищных реформаторов по ужесточению требований к владельцам трущоб; муниципальные кампании по устранению уличной торговли. Вдобавок ко всему этому прогрессисты, ратовавшие за строительство лучшего жилья для рабочего класса, тоже невольно внесли свой вклад в распространение мышления в категориях землепользования, учитывая, что основанные на заботе о здоровье стандарты освещенности, чистого воздуха и пространства, которые они продвигали (например, максимальная высота здания, минимальная жилплощадь), приучали людей мыслить теми самыми цифрами, которые позже были закреплены в законодательстве о зонировании.

То, что те или иные движения и разрозненные группы оказались на одной стороне в вопросе о том, должны ли города вводить определенные юридические ограничения на характер использования частных зданий, – ключевая политико-правовая проблема, поднятая экспериментами по зонированию, особенно весьма влиятельным нью-йоркским постановлением 1916 года о всеобъемлющем зонировании [Haag, Kayden, 1989; Makielski, 1966], – было, таким образом, исторической случайностью. Такой же исторической случайностью было и то, что к тому времени, когда муниципалитеты начали экспериментировать с всеобъемлющим зонированием (в проти-

воположность строго адресным решениям, применявшимся прежде к таким проблемным зданиям, как муниципальные многоквартирные дома Нью-Йорка и небоскребы на Пятой авеню), другие, не связанные между собой события вроде вытеснения Джейн Аддамс и ее левых союзников из центров государственной и академической власти, начали формировать смысл и политические последствия такого зонирования в Северной Америке [Deegan, 1988; Peterson, 2003; Rodgers, 1990]. Страх перед «красной угрозой» после Первой мировой войны в Северной Америке⁷ вполне может быть причиной по крайней мере некоторых обычно отмечаемых в литературе различий между британским и североамериканским законодательством о планировании.

В Великобритании и на континенте в городском планировании «глазами государства» использовались разные юридические технологии, в том числе зонирование или протозонирование, но они сочетались с такими эгалитарными мерами, как нормативы по охране здоровья и государственные субсидии для государственного и некоммерческого жилья. Ключевой фигурой в этой истории является Томас Адамс, шотландский эрудит, который, возможно, был первым в мире человеком, зарабатывавшим на жизнь исключительно в качестве планировщика (а не архитектора или инженера) [Simpson, 1985]. Он был пионером градостроительного планирования в Англии, но встал на сторону менее политизированного движения за «города-сады», а не городских реформаторов-социалистов, а затем перебрался за океан, чтобы сыграть ведущую роль в продвижении городского планирования сначала в Канаде, а потом и в Нью-Йорке, где он, как известно, стал автором первого в истории Северной Америки «регионального» (то есть относящегося к целой городской агломерации) плана.

Очевидно, отказавшись от своего прежнего романтического пристрастия к небольшим самоуправляемым городам-садам, Адамс стал работать над тем, чтобы увязать маргинальные тогда идеи планирования с радикальной национализацией и мерами государственного контроля, введенными во время Первой мировой войны. Учитывая великую борьбу, «в которую вовлечена Империя», сказал он слушателям в Оттаве в 1916 году, и учитывая необходимость того, чтобы государство играло гораздо более важную роль в координации и управлении ресурсами и рабочей силой, государствам имеет смысл разработать «систему контроля за использованием и освоением земель» [Adams, 1916, p. 119]⁸.

Его аудитория с энтузиазмом встретила новую тогда идею управления землепользованием [Simpson, 1985, p. 69–85]. Это было неудивительно, поскольку 1916 год в Британской империи стал высшей

7. Союз инженеров и ландшафтных архитекторов во главе с Фредериком Лоу Олмстедом исключил нью-йоркских жилищных реформаторов, выступавших против скученности, из профессии планировщика [Peterson, 2003, p. 24–256].

8. Речь Адамса содержится в Отчете седьмого ежегодного собрания Комиссии по охране природы [Adams, 1916, p. 119]. Эта комиссия была недолговечной попыткой создать федеральную зонтичную организацию для содействия «эффективности» во всех сферах – от эксплуатации

точкой государственного регулирования экономики. Но последующему развитию планирования препятствовал тот факт, что командно-административные эксперименты в управлении, предпринятые многими капиталистическими государствами во время Первой мировой войны, оказались недолговечными. Частичным исключением был «сухой закон», но даже он был в конечном итоге отменен сначала в конце 1920-х в Канаде, а затем в начале 1930-х в Соединенных Штатах. Другой трудностью для Адамса с его видением «глазами государства» был тот конституционный факт, что в федеративных государствах контроль за землепользованием не воспринимается как нечто, относящееся к зоне федеральной ответственности. Этот факт Адамс, только что прибывший в Северную Америку из Великобритании, возможно, не осознавал, произнося процитированную выше речь. Как бы то ни было, возвращение свободного рынка и маргинализация прогрессивных реформаторов общественного здравоохранения и жилищного строительства во времена «красной угрозы» после Первой мировой войны означали, что «контроль за использованием и застройкой земель» в той мере, в какой он был реализован, не мог функционировать ни как биополитическая мера государственной или имперской власти, ни как прогрессивный инструмент уравнивания и регулирования капитала. Вместо этого контроль за использованием земли и ее застройкой стал муниципальным инструментом для регулирования определенных аспектов частной собственности, чтобы способствовать эстетическим и коллективным экономическим целям семей среднего класса и лидеров бизнеса, которые доминировали (и до сих пор доминируют) в муниципальной политике. В 1970-х годах мышление в категориях землепользования проявилось в другой сфере управления, а именно в защите сельскохозяйственных угодий и дикой природы под лозунгом охраны окружающей среды; но возникновение новых федеральных и провинциальных/штатных инструментов для контроля за загрязнением и сохранения типов землепользования, находящихся под угрозой, практически не повлияло на установившуюся муниципальную практику контроля и планирования землепользования.

Можно спросить, как правовые и политические системы, основанные на идеалах свободного предпринимательства и индивидуальных прав собственности, смирились с кодификацией мер (таких, как постановления о комплексном зонировании), которые сильно затрудняли для собственников извлечение прибыли из своего имущества. Одна из причин (мало обсуждаемая в литературе по истории планирования) связана с натурализацией различных уровней управления. В частности, право муниципалитетов налагать ограничения на права частной

собственности посредством принудительной и/или патерналистской «полицейской власти государства» (особенно в Северной Америке) издавна считается законным при условии, что оно не выходит за рамки местного уровня [Dubber, Valverde, 2006; Valverde, 2003b]. Характерно, что выполненная Новаком, в его влиятельной работе о полицейской власти, тщательная реконструкция правовой традиции «хорошо регулируемого сообщества» в американском праве остается ограниченной почти исключительно муниципальным уровнем [Novak, 1996]. Если бы Новак включил в свой анализ, скажем, федеральное законодательство о национальной безопасности или о наркотиках, которое также в конечном счете основано на полицейской власти государства, то не смог бы нарисовать столь радужную картину республиканского коммунитаризма.

Ключевым фактором в истории контроля за землепользованием в Северной Америке является натурализация местного уровня самоуправления, в ходе которой власть местных государственных органов стала рассматриваться как естественным образом более доброжелательная, чем центральная, несмотря на то, что местные нормативные акты могут регулировать поведение на микроуровне в такой степени, в какой это было бы недопустимо в федеральном законе [Valverde, 2009]. Если бы в 1920-х годах правительство США попыталось напрямую навязывать эстетические стандарты или запретить строительство многоквартирных домов и магазинов в жилых кварталах вместо того, чтобы ограничиться подталкиванием штатов к принятию законов о зонировании, это было бы сочтено «плохим», даже откровенно социалистическим планированием и, без сомнения, отвергнуто. Но вмешательство местных и муниципальных властей в частную собственность, особенно если оно вызвано жалобами или пожеланиями других собственников, долгое время считалось допустимым как в Соединенных Штатах, так и в Великобритании.

Второй фактор, который помогает объяснить относительную быстроту институционализации зонирования, заключается в том, что ранние постановления о зонировании, как правило, вводились только для защиты тех районов, которые уже были построены или спроектированы частным образом, а не для установления стандартов, действующих во всей наличной муниципальной юрисдикции. Поэтому в высшей степени моралистическое содержание стандартов, таких как минимальный размер парковки, могло подаваться как нечто дескриптивное, а не прескриптивное, как метод защиты статус-кво местных «органических» сообществ, а не как принудительная государственная мера [Ford, 1999; Frug, 1999]. Так, известный земельный экономист Ричард Эли, работавший в 1920-х годах, обосновывал зонирование, не обращая внимания на вопрос

природных ресурсов до общественного здравоохранения и городского планирования. Ретроспективно в ней можно увидеть предвосхищение логики и управленческих технологий Нового курса.

прав собственности, используя вместо этого квази-биологический нейтральный научный язык «классификации»:

Классификация земель является частью более широких усилий по классификации во многих сферах человеческой деятельности. Эксперты в области образования с недавних пор стали классифицировать школьников в соответствии с умственными способностями, показанными в тестах на интеллект. Специалисты по труду начинают классифицировать сотрудников по результатам производственных испытаний... Частные предприятия классифицируют свои товары по степени продаваемости. Но классификация земель до сих пор отставала от этого движения (цит. по: [Fischler, 1998a, p. 401]; см. также [Hoyt, 1939]).

Эли прибегает к представлению, связанному с чикагской школой, но не только с ней, что правовые инструменты, разделяющие городское пространство на отдельные районы с теми или иными физическими и эстетическими стандартами, не навязывают никаких определенных моральных и политических ценностей, а просто юридически закрепляют существующее положение вещей. Подобно тому, как американские социологи города писали о расовой сегрегации жилья, используя натуралистический язык «сукцессии» [Park et al., 1952], ранние аргументы в пользу комплексного зонирования могли черпать свою убедительность из существующих представлений о «естественной» тенденции различных видов деятельности и различных групп к пространственной сегрегации [Light, 2009]. Согласно влиятельной точке зрения Парка:

Поскольку город... живет своей собственной жизнью, есть предел для произвольных модификаций, которые могут вноситься в его физическую структуру и моральный порядок. Например, городской план устанавливает границы и размежевания, фиксирует в общих чертах местоположение и характер городских строений и устанавливает... упорядоченное расположение... Но вместе с тем в рамках предписанных ограничений протекают неизбежные процессы человеческой природы, придающие этим районам и этим зданиям характер, который не так уж легко контролировать.... Личные вкусы и личные удобства, профессиональные и экономические интересы, как правило, *безошибочно сегрегируют и тем самым классифицируют* популяции больших городов ([Парк, 2011, с. 20–21], курсив мой).

Так же и комплексное зонирование, и контроль за землепользованием в целом, которые были бы дискредитированы как социалистические, будь они введены напрямую федеральным правительством, могли быть поданы в духе аме-

риканского правового прагматизма как всего лишь пример приспособления законов к жизни.

Во многом успешная попытка «натурализовать» сегрегацию городского пространства на основе расовой и классовой принадлежности, стадии жизненного цикла и вида экономической деятельности – каковой и было постановление о всеобъемлющем зонировании, – тем не менее не была исторически неизбежным развитием событий, коренящимся в переходе от предположительно толерантной и кофенической атмосферы старых городов к безобидным, стерильным, централизованно спланированным пространствам модернистского планирования. Как известно, конституционность всеобщего зонирования долгое время находилась под вопросом. Но, кажется, лишь немногие ученые-юристы или специалисты по планированию знают, что судебное решение, окончательно узаконившее этот подход к городскому управлению, никоим образом не было predetermined развитием видения глазами государства.

Так уж случилось, что ключевой судебный процесс, который обычно рассматривается как подтверждение Верховным судом США того, что города могут начать «видеть глазами государства», не опасаясь конституционных проблем, деревня Евклид против компании Ambler Realty Co., был результатом стечения обстоятельств [Euclid, 1926]. Вообще-то в этом знаменитом деле 1926 года сначала было принято противоположное решение, то есть против зонирования и в пользу застройщика, минимальным большинством в пять голосов против четырех. Однако главный судья Уильям Ховард Тафт водил дружбу с юристом, который в качестве допущенной к процессу третьей стороны представил рекомендации (amicus brief) в защиту полномочий муниципалитета на зонирование. После встречи со своим приятелем главный судья Тафт объявил о «повторном слушании». После этого беспрецедентного второго захода деревня Евклид одержала победу. Так Соединенные Штаты получили инструмент видения «глазами государства», который обычно называют «евклидовым зонированием» – не в честь греческого геометра (хотя эта ассоциация весьма полезна, если рассматривать зонирование как естественный продукт всепроникающего модернистского взгляда), а в честь крошечного муниципалитета под Кливлендом, который был стороной в этом судебном процессе [Naar, Kayden, 1989, p. 17].

Случайная встреча, которая привела к повторному слушанию, относится к разряду тех исторических фактов, о роли которых, как о роли пресловутого носа Клеопатры, остается лишь гадать. Однако случайность американской системы зонирования никоим образом не исчерпывается этим курьезом. Существует структурная случайность, если мне будет позволен этот оксюморон, которая была встроена в систему с самого начала и продолжает играть важнейшую роль в защите последней от потенциальных

или реальных усилий по ее реформированию или упразднению.

Одна из основных причин – возможно, главная из них, – почему правительство президента Герберта Гувера, Верховный суд и муниципальные власти по всей стране пошли на всеобъемлющее зонирование, заключалась в том, что соответствующие постановления всегда сопровождались очень щедрой и очень гибкой системой исключений и льгот. Если бы постановления о всеобъемлющем зонировании на самом деле в сталинском стиле диктовали форму застройки, то муниципалитеты захлебнулись бы в волне судебных исков и проверок, а также столкнулись бы с массовыми нарушениями закона и зонирование бы ждала судьба сухого закона. Однако поскольку, начиная с нью-йоркского постановления 1916 года (оно в конечном итоге стало моделью для штатного рамочного законодательства о зонировании в гуверовскую эпоху), система зонирования разрабатывалась таким образом, чтобы оставить собственникам широкие возможности для узаконивания зданий и видов деятельности, не соответствующих правилам, муниципальные власти и тогда, и сейчас могли и могут делать вид, что их города в действительности следуют нормам, заложенным в штатных рамочных законах, в то время как это совершенно не так, особенно в случае старых городов.

Эдвард Бассетт, дальновидный юрист и политик, разработавший нью-йоркское постановление 1916 года, не рассчитывал на то, что роста экспертных знаний и распространения современных идеалов планирования будет достаточно для всеобщего признания конкретного нью-йоркского постановления или в целом идеи всеобъемлющего зонирования. Он не верил, что эволюционное развитие модернизма гарантирует его проекту успех. Как показывает исследование Ревелла, Бассетт понял, что ни один план зонирования не сможет выжить политически и юридически, если в саму систему не будет встроено множество предохранительных клапанов и возможностей для исключений. Поэтому он постарался обеспечить для своего постановления «защиту от судьбы», предусмотрев емкую и гибкую систему подачи и рассмотрения апелляций по поводу зонирования и предоставления исключений [Revell, 2003, p. 199]. Собственники обнаружили, что получить исключение очень легко, поэтому потеряли всякий интерес, который мог бы возникнуть у них, к оспариванию постановления в целом. Именно механизм предоставления исключений – Совет по стандартам и апелляциям – изобретение Бассетта для примирения идеи зонирования с разнородной реаль-

ностью – и сделал постановление о зонировании выполнимым. Важнейший в юридическом плане судебный конфликт между богатыми соседями по Манхэттену – Асторами, которые использовали одно из своих владений для хранения коммерческих товаров, и семейством Дж. П. Моргана, которое имело дело только с деньгами, – помог поместить принцип допустимости исключений (известных как «разрешения на отклонения», the zoning variance) в самое сердце якобы всеобъемлющих планов зонирования. Асторам удалось добиться от Совета по стандартам и апелляциям предоставления их собственности того, что позже получило название «статус узаконенного несоответствующего использования» (legal nonconforming use status). Морганы подали в суд. В ходе этого процесса идея зонирования подверглась проверке на прочность, но суд ограничился отменой конкретного решения Совета, что и стало с тех пор обычной судебной практикой [Ibid., p. 210–211]. Советы могут очень щедро выдавать разрешения на отклонение, не подрывая постановления о зонировании в целом, поскольку, даже если в конкретном разрешении впоследствии будет отказано в результате судебного надзора или политического вмешательства, сам механизм остается неуязвимым. А учитывая институционализацию механизма обжалования, мало кто из землевладельцев заинтересован в реформировании самого постановления.

Фундаментальная роль, которую играет в современном планировании механизм предоставления исключений, хорошо известна практикам, но не отражена ни в учебниках по планированию, ни в официальном законодательстве. Факт состоит в том, что сегодня во многих городах узаконенное несоответствующее использование можно встретить повсюду. Есть кондоминиумы, которые вдвое выше, чем теоретически, допускают нормы зонирования, многие люди с низкими доходами продолжают жить над производственными и торговыми помещениями, несмотря на правила зонирования, и есть множество предприятий, которые не должны располагаться там, где они располагаются. Проектировщики, глядя на карты, показывающие разными цветами различные зоны, вполне могут гордиться тем, что город благополучно сведен к двумерному, дифференцированному, связанному представлению. Но по крайней мере в старых частях городов (а иногда и в новых, учитывая тенденцию к распространению микрорайонов «смешанного назначения» и более высокой плотности застройки в отдельных местах) действительность мало соответствует планам⁹.

9. Проводя исследование для смежного проекта, я попросила планировщицу в Торонто дать мне приблизительную цифру процента городской застройки, которая соответствовала бы нормам зонирования. Она не смогла этого сделать, поскольку, по всей видимости, не существует официальной карты, на которую были бы занесены все отклонения и исключения (что неудивительно, поскольку исключений и микролокальных норм зонирования так много, что, вероятно, для осуществления этой затеи понадобилось бы целое футбольное поле). Однако, когда я продолжила расспрос и предположила, что на некоторых улицах более 50%

Слабая выраженность механизма обжалования в официальных текстах создала у городских исследователей и ученых-юристов представление, что всеобъемлющее зонирование действительно было проведено, и не позволила ученым задуматься о том, что в немногих областях права (если такие вообще есть) центральным механизмом является что-либо, аналогичное такой курьезной категории, как «разрешенное несоответствующее использование». Категории, которая придает исключительности, даже незаконности, центральную роль в модернистском законодательстве о планировании¹⁰. Тот факт, что из плановых отделов систематически вытекает целый поток исключений, говорит о том, что теория видения глазами государства не отражает реальностей планирования.

Управление пространством и управление городскими конфликтами при помощи категории неудобства

Приведенный выше очерк распространения мышления в категориях землепользования уже демонстрирует неудовлетворительность нарратива, согласно которому техники и привычки управления в режиме видения глазами государства приходят на смену старым, более телесным способам существования в городе и управления его трениями и конфликтами. Но для дальнейшего изучения внутренних противоречий в усилиях муниципалитетов научиться видеть глазами государства полезно рассмотреть категорию, которая играла важнейшую роль в поддержании городского порядка в XIX веке и которая, хотя и менее заметна на уровне буквы закона, тем не менее все еще жива и несет сегодня большую регулируемую нагрузку. Это категория неудобства (*nuisance*).

Может показаться несколько произвольным фокусироваться на неудобстве, учитывая, что в XIX веке муниципальными властями под полицейским лозунгом блага народа (*salus populi*) использовался целый ряд регулирующих механизмов для управления конфликтами между собственниками и для ограничения в общественных интересах возможностей извлечения прибыли из частной собственности [Novak, 1996]. Кроме того, государственные законы и нормы не имеют монополии на регулирование, поскольку такие частные субъекты, как страховые компании, тоже устанавливали правила, особенно в отношении коммерческой собственности; а позже с ростом ипотечных рынков и кредитные организации и застройщики ввели свои част-

ные, но тем не менее обязательные для соблюдения правила [Kruse, Sugrue, 2006; O'Malley, Hutchinson, 2007]. Полная генеалогия городского управления должна включать в себя бесчисленное множество не только государственных, но и частных регулирующих структур, затрагивавших разные типы собственников и разные виды собственности. Очевидно, что анализ всего этого выходит за рамки данной статьи. Но поскольку аналитическая ясность для настоящих целей важнее, чем полнота охвата, то уместно будет сосредоточиться на одной конкретной правовой логике, которую можно рассматривать как типичную для старого способа управления городским пространством, подобно тому как понятие землепользования можно считать образцовым примером «высокого модернизма». Этим механизмом, или, скорее, набором механизмов, является категория неудобства. Этот выбор оправдан на строго юридическом уровне, потому что неудобство с полным на то основанием называли «рабочей лошадкой американского законодательства о частном землепользовании» [Haar, Kayden, 1989, p. 278]. Зонирование, в свою очередь, давно рассматривается юристами и учеными как законодательная кодификация неудобства (как утверждает и в решении по делу деревни Евклид [Euclid, 1926]).

Неудобство – не та юридическая категория, которая привлекает много комментариев, не говоря уже о теоретически ориентированном анализе (в качестве исключения можно назвать работу [Cooper, 2002]). Тем не менее на эту емкую и довольно расплывчатую категорию опирается значительная доля правового регулирования – и не только в ее первоначальном, несколько анахроничном смысле. Активисты-экологи, например, иногда используют понятие неудобства, чтобы остановить разрушение окружающей среды, хотя часто с ограниченным успехом [McLaren, 1972; Wightman, 1998]. В другой политической плоскости британские политики возродили правовую форму неудобства под новым знаменем «предписания об антисоциальном поведении» (*antisocial behavior order, ASBO*). Эта категория нацелена на людей, которые регулярно досаждают кому-то «не из своего домохозяйства» (важное положение, учитывая, насколько часто в делах о неудобстве фигурируют соседские споры [Cooper, 2002]). Как и неудобство, ASBO дает возможность некоторым частным или полугосударственным должностным лицам – главным образом управляющим государственным жилищным фондом – обеспечивать соблюдение определенных соглашений, которые являются индивидуализированными и выглядят как

собственности вполне могут оказаться законно или незаконно «несоответствующими», она согласилась, что это разумная оценка.

10. В рамках смежного проекта в течение двух лет (2006 и 2008) проводилось систематическое наблюдение за четырьмя апелляционными советами (Комитетами по корректировке) Торонто. Ключевой эмпирический результат этого исследования состоит в том, что около 90% запросов на отклонения от нормативов получали от этих советов граждан одобрение, даже если запросы подразумевали довольно серьезные изменения. Допустим, для Торонто характерно необычно большое количество предоставленных исключений и послаблений, как сказал мне старший проектировщик с опытом работы в других североамериканских городах, но принятый в этом городе механизм получения разрешений точно такой же, как и в Соединенных Штатах.

контракты, но за которыми стоит поддержка государства¹¹.

История применения категории неудобства подчеркивает тот факт, что даже в США частная собственность никогда не была настолько неприкосновенной, как то предполагает известная конституционная гарантия, – ни со стороны государства (особенно на муниципальном уровне), ни со стороны других собственников и даже во времена предполагаемого зенита *laissez faire* в XIX веке. Однако, пытаясь осмыслить реальное положение частных собственников в плане неприкосновенности своей собственности, важно заглянуть за рамки официальных муниципальных правил и признать важнейшую (особенно в XIX веке) роль судебных тяжб, инициированных частными сторонами против соседей, в урегулировании многих проблем, вызванных индустриализацией и урбанизацией.

Во многих ситуациях, с которыми сталкивались модернизирующиеся города XIX века (таких, как внезапное загрязнение прежде чистых рек новыми промышленными предприятиями, рост числа некоторых спорных коммерческих развлекательных заведений), общественный интерес не имел – или практически не имел – юридической базы. Вместо этого для уменьшения ущерба – экономического, материального и морального – ссылались на частные интересы других сторон. Чтобы прекратить нежелательную деятельность, можно было заручиться судебным постановлением, и судебные иски о неудобствах для частных лиц во многом играли ту роль, которая впоследствии перешла к общеобязательному законодательству. Написанная Бенедиксом социально-правовая история канализации, например, дает нам многочисленные примеры того, как споры о том, что в действительности является общественными местами и общими интересами, велись или урегулировались при помощи юридических инструментов, предназначенных для разрешения конфликтов между частными лицами (особенно лицами, владеющими прилегающими друг к другу участками) [Benedickson, 2007]. Так, Джозеф Стори и Джеймс Кент, занимающие видное место в американской полицейской власти XIX века, сыграли важную роль в установлении расширительного прочтения прав частных лиц с целью установления контроля над промышленным использованием речных вод. Они приспособили доктрины XVIII века, касающиеся моральной экономики и общественного благосостояния, для использования в индустриальную эпоху. По поводу спорного вопроса о способности собственников прибрежных участков влиять на количество и качество воды ниже их участков по течению Кент заявил:

Ни один собственник не имеет права использовать воду в ущерб другим владельцам, находящимся выше или ниже его по течению, если только он не получил заранее права на отвод воды или на некое исключительное пользование (*enjoyment*). Собственник обладает не правом собственности на саму воду, а лишь правом пользования ею, пока она протекает мимо (Кент цит. по: [Benedickson, 2007, p. 21]).

Термин *пользование* имеет решающее значение в этом контексте, как в контексте категории неудобства в целом. Во-первых, «пользование»¹² охватывает множество не только материальных, но и моральных/эстетических интересов, не проводя четкой грани между ними, что соответствует общей логике неудобства как правовой категории. Во-вторых, этот термин конструирует правонарушение как то, что направлено против субъективно воспринимаемого благополучия других людей, а не против объективных, публично заявленных стандартов.

Как показывает это очень краткое рассмотрение пользования, неудобство как юридическая категория по своей сути укоренено в человеческих отношениях и является, таким образом, чем-то телесным (*embodied*). Как сказано в решении Верховного суда США по делу деревни Евклид [Euclid, 1926], вещи или действия создают неудобство, когда возникает дисгармония, проистекающая от того, что вещь или деятельность смещается с «надлежащего» ей места: «Неудобством может быть просто правильная вещь в неправильном месте – как, например, свинья, оказавшаяся в гостиной вместо скотного двора» (Euclid, 1926, p. 379). С технической точки зрения закон о неудобстве регулирует только собственность и ее использование, а не поведение людей; тем не менее категория неудобства по своей сути является социальной, учитывая, что запах, поток сточных вод или крыса становятся неудобством только в том случае, если мешают находящемуся поблизости собственнику (или, до определенной степени, съемщику или арендатору) и тот решает искать возмещения. Таким образом, неудобство всегда является продуктом конкретного социального, эстетического и географического контекста, как это невольно показывает цитата про свинью в гостиной (Хартог эффектно показывает, что закон, требующий, чтобы городские свиньи находились в пределах частных огороженных владений, был принят уже в довольно поздний период истории Нью-Йорка [Hartog, 1985]).

Укорененность неудобства в человеческих отношениях (или социальный интеракционизм) не так заметна в нормах, касающихся неудобства для общества. Неудобство для общества обычно опреде-

11. Существует обширнейшая криминологическая литература по ASBO, в которой обычно выражается сожаление по поводу смешения публичного и частного права, создаваемого этой категорией (например, [Ramsay, 2008]); но если рассматривать ASBO в контексте городского управления, то можно увидеть, что эта категория устраняет или усложняет разрыв между публичным и частным правом точно таким же образом и следуя той же логике, которую веками воплощала в себе категория неудобства.

12. *Enjoyment*, помимо «пользования», означает также «удовольствие», «наслаждение». – Прим. пер.

ляется как затрагивающее интересы не только соседних собственников, но и более широкого круга. Но общество в этом случае не равнозначно национальному государству ни географически, ни концептуально. Как ясно демонстрирует среди прочих работа Новака, жертвой неудобства для общества является не государство или народ в целом, а «община» или «сообщество» [Novak, 1996]. Даже если оно рассеяно по относительно большой территории, «сообщество» представляется чем-то менее масштабным, чем национальное государство – не только потому, что сообщество обычно ассоциируется с определенной местностью, но и потому, что оно качественно отличается от населения как предмета переписи: у него есть особые интересы, как культурные, так и материальные, и оно отличается от других сообществ того же государства [Rose, 1999, ch. 5].

Поскольку это местное образование с неизбежно нечеткими границами и поскольку защищаемое благо – это «удовольствие от пользования», а не чисто материальное благополучие, то сообщество, на страже мира и покоя которого стоят нормы о «неудобстве для общества», не является инертным и ограниченным объектом, подлежащим измерению методами позитивистских социальных наук. В самом деле, весьма вероятно, что популярность разговоров о «сообществе» на волне растущего скептицизма в отношении национальных проектов и центральных правительств [Rose, 1999] является важной причиной возрождения инструментов управления, подобных категории неудобства, таких как ASBO в Великобритании и постановлений о «вежливости» (“civility” ordinances) в США.

Если нормы о причинении неудобства конституируют сообщество, то и сообщество в свою очередь конструирует (публичное) неудобство. По закону, без конкретного сообщества, которому обвинение или суд приписывают определенные интересы и чувства, не может возникнуть никакое неудобство для общества. А поскольку в контексте городского управления всегда предполагается, что микросообщества разделяют конкретные местные нормы и вкусы, которые отличают одно сообщество или район от другого, то неудобство и связанные с ними правовые споры играют определяющую роль в конструировании коллективных культурно-специфичных субъективностей. Так, тщательный анализ дел, связанных с причинением неудобства, показывает, что несколько стереотипный образ сверхчувствительной старушки, которой нечем заняться, кроме как жаловаться на то, что ее покой тревожит «мужская забава крикет» [Cooper, 2002, p. 10], способствует установлению трезвой, разумной субъективности в качестве общей английской нормы. В более общем плане прецедентное право показывает, что судьи обычно исходят из того, что одни типы людей и типы собственности имеют пра-

во на большую защиту от шума, неприятных запахов и беспокойства, чем другие (см. также [Brenner, 1974; Wightman, 1998]).

Эта идея, напоминающая представления чикагской школы о городских районах и их дифференцированных моральных запросах, сегодня закреплена во многих местных законах. Например, нынешний нью-йоркский кодекс о шуме, провозглашенный важной вехой после его принятия в 2007 году, делит город на три зоны (путем агрегирования существующих категорий зонирования) и устанавливает для каждой из этих трех зон разные максимальные уровни шума: 50, 55 и 60 децибел. То, что самый низкий максимум, 50, применяется к районам с индивидуальным жильем и низкой плотностью застройки, было вполне предсказуемо, поскольку «отдельно стоящие семейные дома» всегда являются наиболее привилегированной категорией в системах зонирования в Северной Америке. Столь же предсказуемым, учитывая неудовлетворенность сегодняшних судов субъективными и гибкими стандартами, был тот факт, что нью-йоркские юристы попытались придать закону, закрепляющему привилегии, ауру научности, используя количественные показатели, хотя цифры явно произвольны, – нет никаких особых причин, по которым предельно допустимый уровень шума в районе с многоквартирными домами для рабочего класса должен быть установлен законом на 5 или 10 децибел выше, чем на улицах с индивидуальными домами¹³.

Как демонстрирует этот пример нью-йоркского кодекса о шуме, правовые нормы, связанные с неудобством, на деле всегда институционализировали и закрепляли в законе права и привилегии, воспринимаемые как естественным образом дифференцированные по классовым и другим линиям. Как может правовая защита на местном уровне быть столь неравномерно распределена даже в эпоху равноправия? Ответ заключается в том, что юридически гарантии относятся не к лицам, а к имуществу, но принципы равенства и свободы никогда не применялись к имуществу. «Тихое пользование» своим имуществом – руководящий принцип для всех норм, относящихся к неудобству или аналогичным категориям, – это не право, которым обладает индивид (в этом случае оно должно быть распределено поровну), а привилегия, вытекающая из связи индивида с собственностью. Именно поэтому защита, предоставляемая местным законом, открыто дифференцирована: тем, кто живет в более бедных и многолюдных кварталах, говорят, что им придется мириться с более высокими уровнями шума и загрязнения, чем их более обеспеченным соседям.

В заключение анализа категории неудобства полезно рассмотреть формальные особенности ее применения. Содержание категории неудобства по определению неопределенно, поскольку неудобства возникают только в конкретных контекстах

13. См.: <https://www.nonoise.org/lawlib/cities/newyork.htm>.

и остаются специфичными как для определенного места, так и для определенного сообщества. И действительно, содержание положений о неудобстве и подобных им положений (например, правил, касающихся шума) активно закрепляет в законе довольно нелиберальную идею о том, что домовладельцы из среднего класса заслуживают большей, чем у других граждан, защиты от беспокойств и помех, по крайней мере когда они находятся дома. Таким образом, содержание категории неудобства варьируется в зависимости как от конкретного контекста, так и от местности. Форма, с другой стороны, – это то, что придает праву неудобства ту минимальную определенность, которую оно имеет. Его форму можно проанализировать, обратившись к трем ключевым параметрам механизмов любого управления: темпорализация, визуализация/спатIALIZация и субъективность [Rose, Valverde, 1998].

Что касается первого измерения управления, то есть темпоральности, то неудобство в его классическом виде явно обращено в прошлое. Нечто может стать неудобством в юридическом смысле только постфактум. Нормы, относящиеся к неудобству для общества (*public nuisance*), конечно, обращены в будущее, поскольку муниципалитеты могут объявить какое-то действие неудобством до того, как оно произойдет, ссылаясь на прошлый опыт. Но, как показывает юридический термин «устранение неудобства», управление, основанное на принципе неудобства, в основном ретроспективно, а неудобство для частных лиц полностью ретроспективно.

Во-вторых, в том, что касается спатIALIZации, то есть того, как правовая форма соотносится с буквальным физическим пространством и одновременно с пространством управления, то категория неудобства локализует и проблемы, и их решения. Опять же, муниципальное требование устранить неудобства всегда специфично для определенного типа бизнеса, если не для конкретного объекта. Независимо от того, идет ли речь о частном лице, подающем судебный иск, или городские власти пытаются добиться исполнения постановления, проблема неудобства всегда имеет конкретные и обычно локальные решения: возвести в таком-то месте подпорную стенку, установить фильтр в заводской трубе, переместить шумный бар в район с более плотной застройкой – вот что предписывается собственникам. Связанные с неудобством и аналогичными категориями нормативные акты, судебные тяжбы и переговоры с муниципальными властями, таким образом, дифференцируют городское пространство и при этом часто усиливают существующие социально-экономические различия, ведь шум и другие нарушения в более бедных районах считаются менее возмутительными. Но это пространственное распределение не происходит в соответствии с неким общим классификационным

планом в духе Бентама, а скорее выстраивается *ad hoc*.

В-третьих, в том, что касается порождаемых или поощряемых им форм субъективности, управление, основанное на категории неудобства, реляционно, то есть строится на человеческих отношениях, оно полностью интерсубъективно. Неудобство – это то, что беспокоит кого-то, даже если этот кто-то представляет собой надындивидуальное, но все же частное, конкретное «сообщество». Общее право (*common law*) неудобства состоит из серии трагических нарративов о людях или сообществах, чей мир и покой – которые в мире общего права считаются значением по умолчанию как для жителей, так и для сообществ – были нарушены в результате того или иного физического или культурного вторжения.

Таким образом, управление посредством положений или переговоров, связанных с категорией неудобства или ей подобных, бывает, как правило, ретроспективным, локально специфичным (непредсказуемым образом) и интерсубъективным. Формат такого управления резко контрастирует с форматами знания, типичными для современных управленческих проектов видения «глазами государства».

От конкретных неудобств к рискованным категориям бизнеса

Если вместо того, чтобы сосредоточиться на исках, обозначенных как иски о «неудобстве», взглянуть на историю городского управления в странах общего права в целом, то обнаружится явление, которое можно рассматривать как переходное от реляционной, телесной, локализованной и интерсубъективной логики неудобства к логике большого модернистского планирования в режиме видения глазами государства. Это, например, такой базовый юридический механизм, как лицензирование [Reich, 1964]. Давайте поэтому кратко рассмотрим сходства и различия между управлением при помощи неудобства и управлением через лицензирование.

В длинных перечнях опасных и производящих неудобства предприятий, которые составлялись муниципалитетами по мере роста и усложнения производства и торговли – перечнях предприятий с территориальными ограничениями или подпадающих под особые правила лицензирования – не проводилось четкого разделения между заведениями, вызывающими моральные возражения (бары, игорные дома), и опасными физически (например, пороховые склады). Еще примечательнее, что не проводилось или почти не проводилось различий между нежелательными зданиями и нежелательными людьми: бродяги, цыгане, проститутки и «индейцы» (в Северной Америке) часто подпадали под те же правила пространственного исключения, что и опасные бизнесы. Муниципальные постановления часто представляли собой не более чем весьма произвольные списки типов людей и типов пред-

приятий или профессий без попытки какой-либо категоризации¹⁴. Это примечательное отсутствие внимания к обычным различиям между моральным и физическим вредом характерно и для современных муниципальных кодексов.

Как средство разрешения физических и моральных проблем, характерных для индустриализирующихся городов, правовые нормы, которые опираются на понятие неудобства и другие подобные категории, имеют некоторые ограничения. Неудобства могут быть устранены, смягчены или запрещены с применением всех возможных принудительных мер, которые находятся в распоряжении полиции, но которые все чаще рассматриваются как проблематичные для либерального государства и, следовательно, как требующие оправдания. Напротив, лицензирование, которое на протяжении веков использовалось в Англии как ключевой правовой метод регулирования рисков, связанных с таким важным общественным пространством, как паб, более совместимо с либеральными принципами, поскольку позволяет властям регулировать, а не только запрещать или устранять. Одно из преимуществ лицензирования заключается в том, что оно позволяет оговаривать в лицензии определенные условия. Это делает управление достаточно дифференцированным в соответствии с местными условиями или взглядами местных властей и в то же время сводит к минимуму необходимость в грубых прямых полицейских мерах (большое достоинство в глазах англосаксонских стран, преследуемых призраком абсолютистской французской полицейской тактики). Вместо этого лицензирование содержит в себе обращенные к получателю лицензии стимулы тщательно контролировать производственную или другую деятельность таким образом, чтобы избежать проблем с зачастую очень точечными распоряжениями лицензирующего органа. Постоянный страх потерять лицензию автоматически порождает управленческий процесс, который некоторые криминологи называют «усилением ответственности» [Valverde, 2003a].

Важным шагом в развитии норм квазизонирования в США, касающихся деятельности предприятий и отраслей, стало судебное подтверждение, что муниципалитеты имеют право не только лицензировать конкретные предприятия, но и налагать ограничения на будущее расположение целых категорий предприятий. Вскоре после Гражданской войны штат Луизиана позволил Новому Орлеану запретить деятельность частных скотобоен в городе, одновременно – и с юридической точки зрения это был новаторский шаг – потребовав, чтобы все мясники занимались своим бизнесом в конкретном муниципальном здании ([Labbe, Lurie, 2003]; см. также [Novak, 1996]). Это было весьма спорным решением (в США, но не в Великобритании, как показы-

вает тщательное исследование муниципальных скотобоен и рынков, проведенное Джойсом [Joyce, 2003]). Когда Верховный суд решил поддержать действия Луизианы, тем самым разрешив местным органам власти повсюду обязывать определенные категории частного бизнеса размещаться в единственном муниципальном пространстве, правовые инструменты американского городского управления претерпели значительные изменения. Почти без преувеличения можно рассматривать это событие как важную веху на пути развития управления рисками, ориентированного на будущее. Решение по поводу скотобоен подтвердило, что вмешательство в частную собственность не требует доказательств того, что она оскорбляет чувства конкретных лиц или сообществ. Ограничительные объективные правила, опирающиеся на общие, нелокальные основания, теперь могут заранее вводиться для регулирования проблемного использования частной собственности.

Хотя упреждающее предписание для проблемных предприятий размещаться в местах, управляемых муниципалитетом, порывает с логикой неудобства, отказываясь от телесности и укорененности в отношении в пользу объективных и универсальных правил, фактически регулирование бизнеса после решений по скотобойням ограничивалось местами и занятиями, которые считались по своей сути проблематичными. Определенные категории бизнеса могли быть или запрещены, или обязаны размещаться в определенных местах; но ни промышленность, ни торговля не могли быть пространственно отделены от жилья. Другими словами, общепринятый муниципальный метод составления перечней видов деятельности и занятий, которые требуют официального разрешения (лицензии) и на которые могут распространяться пространственные правила, еще не предполагал управления всем городским пространством. Однако как только была разработана методика перечней опасных предприятий, муниципальные власти, похоже, уже не могли устоять перед постоянным добавлением новых категорий. Например, Муниципальный закон Онтарио 1904 года поначалу требовал специального разрешения для прачечных, мясных лавок, магазинов и мануфактур, но после ряда поправок к списку добавились конюшни, кожевенные заводы, лавки старьевщиков, кинотеатры, танцевальные залы, собачьи питомники и многое другое [Moore, 1979].

Умножение числа категорий предприятий, нуждающихся в лицензиях и подчиняющихся особым пространственным (а часто и временным) ограничениям, указывает на то, что логика неудобства достигла здесь своих пределов и начала подрывать сама себя. Городские власти не хотели пассивно ждать, пока частные субъекты или официальные лица начнут подавать иски о неудобстве; они хотели обо-

14. Так, работа Новака начинается с очень типичного списка нежелательных предприятий и социальных групп, взятого из муниципального кодекса Чикаго [Novak, 1996].

значить территорию общественных интересов заранее [Novak, 1996, p. 3]. И когда появлялась новая разновидность риска (например, танцевальный зал), на первый взгляд очевидной мерой со стороны властей было добавление его в список. Однако всё более громоздкие списки стали создавать проблемы на юридическом уровне. Конкретные детали составленного каждым муниципалитетом списка проблемных видов деятельности и профессий, подлежащих особым правилам, не так уж просто было отстоять от судебного надзора или от нападков со стороны властей более высокого уровня, обеспокоенных масштабом муниципального микроменеджмента (или муниципальной коррупцией при выдаче лицензий).

Распространение длинных и неорганизованных списков того, где может располагаться тот или иной бизнес или в какие часы и при каких условиях он может быть открыт, можно рассматривать (в ретроспективе) как одну из движущих сил всеобъемлющего зонирования и, по сути, городского планирования вообще. Если бы вместо добавления к длинным и несколько иррациональным спискам муниципальные власти сгруппировали предприятия в более крупные категории (такие, как легкая промышленность, тяжелая промышленность и т. д.), пространственная классификация с большей вероятностью выдержала бы атаки со стороны судебного надзора или законодателей. Классификация городских пространств вместо составления перечней видов бизнеса не обязательно влечет за собой замену додеревенных форматов знания современными принципами стандартизации, объективности и нумерации. Но стремление муниципалитетов обосновать свои юридические полномочия объективными причинами (таким образом, защитив свои постановления от нападков), имевшее переменный успех, безусловно, способствовало более частому использованию чисел в разных сферах управления.

Что касается архитектуры, то идея использования числовых характеристик для нормирования внешнего вида зданий была завезена в Нью-Йорк людьми, знакомыми с немецкой практикой городского обустройства и зонирования (в частности, юристом Эдвардом Бассеттом).¹⁵ Однако первоначально проблема высоты и объема зданий рассматривалась как касающаяся лишь очень небольшой категории зданий, в первую очередь многоквартирных домов, затем – небоскребов Манхэттена. Тот же эпистемологический сдвиг, который ознаменовал переход от регулирования конкретных предприятий как создающих неудобства к общей системе разделения промышленности и торговли на зоны, налицо в переходе от регулирования необычно проблемных зданий посредством количественных показателей к общей системе строительных норм и зон застройки.

В целом количественные показатели не имели особого значения в муниципальном управлении до 1920-х годов; даже строительные спецификации, как правило, были качественными, а не количественными и полагались на профессиональное знание, а не на объективные количественные нормы, разработанные на основе экспертных знаний [Ben-Joseph, 2005; O'Malley, Hutchinson, 2007]. Но в какой-то степени цифры использовали сторонники реформы общественного здравоохранения и борцы с перенаселенностью (см. [Hull House Maps and Papers, 1895]). Цифры также использовались инженерами, хотя инженерное дело оставалось практической профессией, а не университетской наукой на протяжении значительной части XX века (в Северной Америке) [Porter, 1995]. И до того, как появились школы планирования, практически обученные инженеры играли многие из ролей, которые впоследствии взяли на себя дипломированные планировщики [Ben-Joseph, 2005; Simpson, 1985].

В 1920-х и 1930-х годах «экспертизация» знаний о недвижимости, поощряемая Гувером, а затем и администрацией Рузвельта, тоже способствовала распространению географических количественных показателей на подробных картах, которые стремились охватить тот или иной город целиком (например, [Hoyt, 1939]; в общем ключе – см. [Dennis, 2008, ch. 3; Joyce, 2003]). Учитывая заметность движения за общественное здравоохранение, по крайней мере в прогрессистскую эру, и учитывая центральную роль инженеров в управлении городским хозяйством, а также другие процессы в смежных областях, таких как торговля недвижимостью, привычка к количественной оценке постепенно закреплялась и могла использоваться в урегулировании конфликтов по поводу проблемного использования частной собственности.

Однако использование количественных стандартов – не единственный и даже не главный показатель перехода муниципального управления к видению глазами государства. Придавать большое значение числовым форматам в городском управлении – значит недооценивать силу и эффективность чисто юридических форматов. Я рассмотрела некоторые важные особенности городских постановлений и коснулась категории неудобства для частных лиц, но пока еще не затрагивала другие важные изменения в частном праве. В частноправовой истории модернистского городского управления в Северной Америке ключевая глава связана со взлетом и падением ограничительного соглашения (*restrictive covenant*). Краткий комментарий по этому поводу завершит мою генеалогию методов контроля за землепользованием.

Ограничительные соглашения, также известные как ограничения на определенные действия, по закону являются «обременением на землю» и, таким образом, относятся к земельному праву. Впрочем,

15. О Бассетте и Постановлении о зонировании Нью-Йорка см., в частности, [Revell, 2003; Makielski, 1966].

они выполняют ту же функцию, что и договоры с участием нескольких сторон, а именно достижение частного, но имеющего обязательную юридическую силу соглашения о защите группы объектов от возможных нежелательных действий или нежелательных лиц. Ограничительные соглашения на пике своего распространения налагали весьма значительные ограничения на способность владельцев извлекать прибыль из своей собственности, потому что часто запрещали такие действия, как выделение долей дома или участка или продажа лицу, предложившему самую высокую цену [Keating, 1988, p. 77; Peterson, 2003, p. 309]. В США частные соглашения долгое время не позволяли афроамериканцам покупать дома в белых кварталах, особенно в пригородах, пока ограничительные соглашения с ограничениями по расе не были отменены Верховным судом в 1948 году в решении по делу Шелли против Кремера (см. [Kruse, Sugrue 2006]). После этого для афроамериканцев по-прежнему почти невозможно было купить дом в белом районе из-за противодействия как риелторов, так и продавцов, ограничительное соглашение уже не было особенно полезно. Подобные частные соглашения часто сами себя подрывали и по другим причинам. Например, одно исследование, проведенное в Ванкувере, показывает, что во время Великой депрессии многие обедневшие пригородные домовладельцы нарушали соглашения, подписанные ими или их отцами, принимая арендаторов или сдавая комнаты в исторических особняках [Hasson, Ley, 1994].

Уязвимость ограничительных соглашений к атакам как изнутри, так и извне способствовала разработке муниципальных постановлений или регламентов, относящихся к конкретным местам: «Соглашения теряли свою эффективность в защите жилого характера старых кварталов» [Fischler, 1998a, p. 176]. В Торонто, например, цифры, устанавливающие максимальный процент застройки в границах земельного участка, которые теперь являются частью любого муниципального постановления о зонировании, были впервые законодательно закреплены в протозонирующем регламенте, запрошенном в 1927 году семьями, живущими в новом буржуазном анклав Лоуренс-Парк [Moore, 1979]. Точно так же Постановление о зонировании Нью-Йорка 1916 года предусматривало – по просьбе домовладельцев Мюррей-Хилл – небольшой островок жилой застройки в море коммерческой [Fischler, 1998b, p. 177].

Поэтому, далеко не будучи орудием вертикального государственного управления в режиме видения глазами государства, первые местные постановления о зонировании, пришедшие на смену ограничительным соглашениям, представляли собой публично-правовой инструмент, используемый в частных, в основном запретительных целях и в узколокальном масштабе [Frug, 1999, p. 144]. Это широко признано в критической литературе. Однако в литературе по критическим городским исследова-

ниям редко говорится о том, что одни и те же правовые инструменты могли использоваться и использовались для очень разных целей. Постановление о зонировании Нью-Йорка 1916 года, появление которого специалисты по критическим городским исследованиям связывают с нежеланием покупателей из высших слоев общества сталкиваться в магазинах на Пятой авеню с рабочими-текстильщиками [Hall, 2002, p. 60], на самом деле было сложным и многозначным юридическим изобретением, созданным прежде всего затем, чтобы урегулировать внутрибуржуазный конфликт между экспансией капиталистического производства и торговли, с одной стороны, и культурными предпочтениями классово-однородных жилых районов – с другой (как видно из спора Асторов и Морганов, о котором говорилось выше).

Таким образом, зонирование – это правовой инструмент, который можно использовать проактивно и обобщенным образом для целей прогрессивного городского планирования [Rodgers, 1990], а также против объектов, вызывающих возражения с моральной или эстетической точки зрения [Vockrath, 2009]. Поэтому зонирование и в целом мышление в категориях землепользования не имеют политической сущности. Восприятие земли как совокупности видов землепользования – это практика знания, совместимая с множеством политических проектов.

Я очертила некоторые из основных линий развития в истории форматов знания, истории методов городского управления и эволюции местных правовых инструментов – от лицензирования и неудобства до зонирования. Теперь я покажу, каким образом домодерная логика (а именно логика неудобства) сегодня снова неожиданно оказалась востребованной, и покажу, что модернистское видение глазами государства нестабильно и внутренне противоречиво.

Возвращение неудобства

Городской регламент Оттавы о шуме, имеющий аналогии по всей Северной Америке, показывает, что телесная, укорененная в отношениях и интерсубъективная логика неудобства никоим образом не была устранена с появлением объективных количественных стандартов и всеобъемлющего зонирования. Регламент выглядит объективным и общим: он запрещает использование любых «звукоусилительных устройств» с 23:00 до 7:00 в будние дни, до 9:00 по субботам и до 12:00 по воскресеньям. Однако звукоусиление запрещается только в том случае, если оно мешает людям. И не любым людям: как это и было исторически с категорией неудобства, только жители (не работники) считаются потенциальными жертвами чрезмерного шума. Предполагается, что граждане, взывающие к этому регламенту, уютно устроились в своем частном доме (а не работают, гуляют по городу или развлекаются на вечеринке) и хотят лишь тишины и покоя,

а не веселья: регламент запрещает использование усилительной аппаратуры в указанные часы, если оно «нарушает покой и комфорт какого-либо лица в каком-либо жилом доме» (§5).

Один ресторан, обвиняемый в соответствии с этим уставом, утверждал, что положение о «нарушении спокойствия» неконституционно, поскольку оно произвольно и неясно [Ottawa, 1998]. Городской поверенный возражал, утверждая, что эта действительно расплывчатая формулировка – рациональный способ учесть различия между районами. В судебном решении сказано, что городские власти исходили из того, что «чувствительность к шуму будет варьироваться от сообщества к сообществу в зависимости от состава и характеристик затронутых жителей сообщества» (§9). Судья согласился с этим и добавил, что «городское сообщество, в отличие от пригородного... может иметь совершенно другое представление о том, что считать разумным уровнем ночного шума» (§23). По мнению этого судьи, рассуждения которого полностью соответствовали логике общего права неудобства (не говоря уже о новом кодексе о шумах Нью-Йорка), город всегда уже разделен на зоны, различающиеся не только демографическими характеристиками, но и своим правовым статусом относительно различных помех. С этой точки зрения необходимым дополнением к положениям, в которых упоминаются объективные количественные нормы (например, с 23:00 до 7:00), являются положения права, связанные с неудобством или иными родственными ему категориями, которые защищают одни районы больше, чем другие, и иницируются только по фактическому или гипотетическому заявлению именно той категории лиц или сообществ, которые, по мнению закона, имеют особое право не подвергаться определенным помехам.

Иногда в соответствии с хорошо известными аргументами де Серто [де Серто, 2013] считается, что объективные количественные нормы, которые возникли либо в результате попыток оспорить менее определенные положения как недействительные в силу неясности, либо в рамках более широкого процесса распространения количественных и объективных стандартов в муниципальном управлении (или и того, и другого) [Poovey, 1995], подтверждают, что управление при помощи абстрактного однородного пространства одержало победу над более конкретными способами видения. Но это не так.

В случае с регламентом Оттавы цифры внутренних связаны с ситуацией классического неудобства и активируются только в том случае, если она действительно возникает. Таким образом, модернистский формат знания здесь вторичен: он целиком паразитирует на старом правовом образе

домовладельца, мирно пользующегося своей ответственностью. В соседнем Монреале в городском регламенте о шуме соотношение между субъективными и объективными стандартами несколько иное или, по крайней мере, оно иначе изложено в тексте закона. Однако в процессе вынесения и обеспечения исполнения судебного решения можно усмотреть ту же самую динамическую и эклектичную логику.

Регламент Монреаля о борьбе с шумом основан на Гражданском кодексе Квебека, а не на общем праве неудобства. Поэтому этот регламент не предполагает, что домовладельцы по умолчанию настроены на тишину и покой, а вместо этого проводит грань между нормальным, обычным фоновым шумом, с которым необходимо мириться, и «беспокоящим» шумом. «Беспокоящий» шум является незаконным, но, согласно Гражданскому кодексу, «соседи должны мириться с обычными для соседства неудобствами, не выходящими за пределы того терпения, которым они обязаны друг другу» (Гражданский кодекс Квебека, ст. 976). Эта фраза удивительна для англоязычного читателя, но подчеркивает перекос в сторону сельских/пригородных жителей, заложенный в категорию неудобства в общем праве. Однако характерное для общего права представление, что жертвами неудобств и городских неурядиц могут быть отдельные, дифференцированные сообщества, напротив, является такой же неотъемлемой частью Гражданского кодекса Квебека, как и частью общего права. Следующая статья устанавливает, что субъектом этого закона является местное сообщество, а не национальная/провинциальная ответственность и поясняет требование «беспокоящем» шуме следующим дополнением: «в соответствии с характером или расположением их земли или местными обычаями» (Гражданский кодекс Квебека, ст. 976).

Довольно космополитичный образ соседей, которые мирятся со всеми беспокойствами, кроме самых невыносимых, стоически, но дифференцированным образом в зависимости от «местных обычаев», в какой-то момент в истории города был признан юридически недостаточным. К этому качественному стандарту городские власти добавили объективное общеприменимое правило, которое не требовало ничьих заявлений и не требовало доказательств того, что уровень шума превысил местные стандарты фонового шума, – пункт, запрещающий любую музыку, воспроизводимую при помощи звукоусилительной аппаратуры, если ее слышно на улице¹⁶. Именно в рамках этого более модернистского, объективного положения было предъявлено обвинение стрип-клубу, играющему громкую музыку, чтобы увести клиентов из конкурирующего

16. Конечно, звукоусилительная аппаратура стала городской опасностью только с появлением проигрывателей, радиоприемников и колонок. Такой шум можно было легко преследовать в соответствии с уже существовавшими положениями об оскорблении чувств или нарушении покоя, но в соответствии с тенденцией к расширению муниципальных перечней проблемных видов деятельности властям представлялось желательным продолжить добавление новых разделов.

стрип-клуба на улице Сент-Катрин [Montreal, 2005]. Когда дело в итоге дошло до Верховного суда Канады, перед судом стоял вопрос не о том, действительно ли рассматриваемый шум превышал обычный для этого района (имевшего весьма сомнительную репутацию) уровень, а о том, является ли данный пункт регламента конституционным.

Большинство судей признали, что полный, категорический запрет на любые звуки, воспроизводимые при помощи звукоусилительной аппаратуры и слышимые за пределами любого здания даже очень тихо, действительно является довольно суровой мерой. Но они творчески прочитали вторую часть статьи (о полном запрете) в свете первой (ссылающейся на местные стандарты того, что считать беспокойством) и пришли к выводу, что можно и нужно довериться местным правоохранительным органам в том, что они будут действовать разумно и принимать меры только тогда, когда действительно создается неудобство. Не используя термин «неудобство», но полностью следуя его логике, большинство судей постановили: «Как свидетельствует история регламента, цель законодателей заключалась в том, чтобы контролировать шум, который мешает мирному пользованию городской средой. Из целей законодателей [относительно которых можно сделать лишь умозрительные замечания] ясно, что в сферу действия статьи 9(1) не входят звуки, возникающие исключительно в результате миролюбивой и уважительной по отношению к городскому сообществу человеческой деятельности» (см. преамбулу в [Montreal, 2005]).

Таким образом, большинство судей хотели, чтобы города по всей стране читали свои модернистские объективные правила о времени и децибелах и звукоусилительной аппаратуре так, *будто* это все те же старые положения о неудобстве, которые срабатывали только тогда, когда были нарушены местные культурные стандарты определенного сообщества. Ян Бинни, самый ярый противник полицейской власти государства в том составе суда, указывал на логические и правовые противоречия, присущие творческой интерпретации, предложенной его коллегами:

Статья 9(1) налагает общий запрет на шум, идентифицируемый только по его источнику, и распространяется также на шум, который не создает неудобств... законодательное полномочие определять и запрещать неудобства, возложенное на мэрию Уставом города Монреаля 1960 года, не включает в себя право определять какую-либо деятельность или вещь как неудобство... Шум по своей природе не является неудобством... Если читать статью 9(1) буквально в соответствии с ее грамматическим устройством, под нее попадут... люди, которые могут изъясняться только с помощью «звукоусилительного оборудования», такие как доктор Стивен Хокинг... статья 9(1) запрещает монреальцу сидеть в своем саду и слу-

шать тихую музыку Моцарта, льющуюся через открытое окно из кухонного радио (§ 45).

Как и другие муниципалитеты, Монреаль пытался дополнить и отчасти заменить старые механизмы, построенные вокруг категории неудобства, объективными общеприменимыми правилами, чтобы соответствовать как современным представлениям об индивидуальных правах, так и современным способам организации власти. Тем не менее призрак неудобства продолжает преследовать суды и соответственно городское регулирование. Объективные правила, разграничивающие виды деятельности абстрактным бестелесным образом, порождают абсурд – например, нечаянный запрет на общение для Стивена Хокинга.

Некоторые суды, а также большая часть городских советов с готовностью ссылаются на здравый смысл сотрудников правоохранительных органов как на волшебное средство решения внутренних проблем, присущих слишком жестким объективным правилам, в то время как другие суды предпочитают заставлять муниципалитеты искать более точные формулировки. Но в любом случае домодерная логика знания, заложенная в праве неудобства, остается незаменимой в управлении современными городами. Два кратких примера из других городов помогут развить эту мысль.

В новом нью-йоркском городском кодексе о шуме постарались отказаться от традиционной категории «необоснованного шума», присутствовавшей в старом кодексе и явно восходящей к категории неудобства из общего права. Вместо этого в нем увеличили число объективных количественных норм. (В старом кодексе были десятки статей с конкретными числами в децибелах, но имелось и общее положение, запрещающее «необоснованный» шум, примерно аналогичное рассматривавшимся выше канадскими регламентам.) Газета *The New York Times* сообщала, что, сделав уступку владельцам ночных клубов, городские власти заменили старое правило, запрещающее необоснованный шум из коммерческих помещений, на количественный стандарт. Однако этот новый стандарт чреват проблемами в ходе практического применения. В кодексе теперь указано, что громкость звука от усилительной аппаратуры не может превышать 7 децибел ни в одной точке в пределах 15 футов от здания или 42 децибел, если замеры производятся внутри любого ближайшего жилого дома. Учитывая обычный фоновый шум в Нью-Йорке, семь децибел услышать практически невозможно. Таким образом, попытка регулирования с использованием точных цифр, скорее всего, потерпит неудачу или будет оспорена в будущих судебных исках.

В другом пункте этого кодекса о шуме тоже делается попытка использовать цифры для урегулирования проблем, которые не поддаются решению в режиме видения «глазами государства». Владельцам собак в Нью-Йорке теперь говорят, что если живот-

ное лает больше 10 минут днем или более 5 минут ночью, то это является нарушением кодекса о шуме. Как должно применяться это количественное правило, не объясняется. В дополнение к этим проблемам нового кодекса, нью-йоркцам теперь также говорят, что они не могут включать звуковой сигнал своего автомобиля иначе как в «чрезвычайной ситуации» – положение, которое просто возвращает нас, хотя и в другой формулировке, к старому стандарту «неразумности»¹⁷.

Другая ситуация – она уже не связана с шумом, но тоже включает в себя переход от логики неудобства с ее апелляцией к оскорблению чувств (*offensiveness*) к модернистским подходам, а затем обратно к оскорблению чувств – задокументирована Гертнер в ходе исследования гражданской политики в Нью-Дели [Ghertner, 2010]. Местные муниципальные власти с энтузиазмом восприняли подход видения «глазами государства», чтобы контролировать и регулировать поселения сквоттеров, которые стали как грибы расти на окраинах города. Однако сами сквоттеры научились достаточно искусно работать с модернистскими картами и цифрами, чтобы заставлять муниципалитет признавать их «незаконные» поселения и предоставлять им коммунальные услуги. Тогда власти приняли решение не привлекать новых экспертов, а вместо этого полностью отказаться от идеи модернистского планирования в пользу логики, которую Гертнер называет эстетической, но которая с точки зрения закона является уже знакомой нам логикой неудобства. Неформальным труппам можно пригрозить сносом, потому что они стали рассматриваться как эстетически оскорбительные в новом контексте проекта Нью-Дели по преобразованию в «город мирового класса». Тот факт, что этот способ конструирования проблемы может оказаться в итоге более успешным, чем модернистское планирование и зонирование, кажется Гертнеру чем-то странным и необычным. Однако, как показывает наш краткий обзор муниципального регулирования шума в городах Северной Америки, возвращение логики «неудобства» и «оскорбления чувств» в управление неузаконенными труппами Нью-Дели имеет много параллелей в городах наиболее развитых капиталистических стран.

Модернистская логика городского управления, безусловно, была принята властями во всем мире – как в Нью-Дели, так и в Нью-Йорке. Но стойкость, а в некоторых случаях и настоящее возрождение старой логики неудобства ставит под сомнение эво-

люционистские допущения об игре с нулевой суммой, согласно которым модернистское знание вытесняет или устраняет прежние способы видения.

Правовые механизмы городского управления никогда не стремились быть полностью «новыми» в смысле Латура [Латур, 2006]. Доводы от морали и «оскорбления чувств» по-прежнему в высшей степени действенны. Методы видения «глазами государства» довольно легко уживаются с гораздо более старыми, более телесными и укорененными в отношениях способами видения городских проблем, особенно в правовом контексте, учитывая продолжающееся нежелание закона отказываться от своих конкретных полномочий в пользу экспертизы и науки. И логика видения «глазами государства» иногда терпит неудачу из-за неуместной квантификации или иных причин только для того, чтобы снова уступить место более старой логике «оскорбления чувств» и телесного «удовольствия от пользования» (*enjoiment*), которая не исчезает совсем даже тогда, когда она отходит на задний план.

Заключение: видение «глазами города» как непредсказуемая динамика домодерных и современных видов знания

Критические исследования социально-правового управления часто исходят из того, что по мере того, как успешно внедряется один способ видения, прежние способы управления порядком и беспорядком теряют свою значимость и в конечном итоге исчезают из вида. Но такое мышление в категориях сменяющих друг друга эпох не обязательно подтверждается историческими свидетельствами. Форд более 10 лет назад показал, что возвышение национальных государств (и наднациональных органов власти) не привело к автоматическому уменьшению роли городов, местного права и управления и что на самом деле государство и отдельные местности связаны более диалектическим отношением, чем принято считать [Ford, 1999]¹⁸. Аналогичным образом, недавняя работа Сассен, посвященная исторической социологии местного и государственного управления, показывает, что в некоторых случаях более старые уровни управления (скажем, «город») способны не только сохраняться в эпоху глобализации, но даже приобретать новое значение и новые полномочия отчасти в силу своей способности выполнять новые функции и становиться инструментом глобального, а не местного капитала [Sassen, 2006].

17. См. http://nyc.gov/html/dep/pdf/noise_code_guide; см. также: Ready or Not, New Noise Code Is Taking Effect // The New York Times, 30 June 2007. По состоянию на сентябрь 2010 года старый кодекс по-прежнему доступен в интернете на веб-сайте, содержащем информацию о многих других муниципальных кодексах о шуме: <https://www.nonoise.org/lawlib/cities/newyork.htm>.

18. Не прибегая к языку диалектики, Форд демонстрирует, что «местное» как понятие, как категория, как значительный предмет забот является продуктом управленческого дискурса, цель которого – каталогизировать территории, определять их и управлять ими, разделяя их на познаваемые и отчетливо различающиеся части» [Ford, 1999, p. 911]. Он также видит в стойкости локализма не продукт сопоставления, а результат внутренней работы логики (государственной) юрисдикции. Впрочем, в своем анализе он придает модернистской территориальной юрисдикции гораздо большее значение, чем я (критический анализ взглядов Форда на связь между масштабом и юрисдикцией см.: [Valverde, 2009]).

Сходным образом, но сосредоточившись на качественных различиях между разными типами управляющего видения, а не на вопросах масштаба, в этой статье я попыталась показать, что логика неудобства никоим образом не была устранена модернистской привычкой рассматривать землю как совокупность видов землепользования и что управление с помощью неудобства и родственных ему категорий – это не просто анахронизм. Продолжающееся использование логики неудобства в городском управлении нельзя отбросить ни как несущественный пережиток старомодных обычаев, ни как пример сопротивления экспертному знанию и науке.

Рассматривать неудобство, скажем, как протозоцирование – так оно обычно и рассматривается эволюционистами – во многих отношениях, безусловно, оправданно, но это мешает наблюдателям достаточно внимательно отнестись к тому, как неудачи и противоречия модернистских управленческих технологий приводят к возрождению старых, телесных логик неудобства и оскорбления чувств. История городского управления показывает, что города могут использовать и действительно используют как модернистские, так и домодернистские способы видения и методы управления, действуя так, будто между ними нет неизбежного противоречия. В Нью-Дели градостроители могут легко, когда сочтут это более удобным, переходить от научных расчетов к разговорам о неприглядных трущобах и отталкивающих видах, и такой же эпистемологический эклектизм характерен для юридических текстов, относящихся к наиболее развитым капиталистическим городам [Valverde, 2005]. Иногда логические конфликты между этими двумя способами видения становятся видимыми, например, в описанных выше попытках оспорить регламент о шуме. Однако муниципальное регулирование по-прежнему опирается как на субъективные ощущения, так и на объективные общие правила, и нет оснований полагать, что одно вытеснит другое. На данный момент это может быть только гипотезой, но, возможно, видение «глазами города» – это именно комбинация разнородных способов управления, которые могут показаться несовместимыми с философской точки зрения, но на практике без лишнего шума дополняют и/или подменяют друг друга.

Поэтому влиятельные теории перехода от эмпирических, телесных, укорененных в отношениях способов видения и управления городом и городскими проблемами к модернистским подходам в режиме видения глазами государства, предложенные помимо прочих Лефевром, де Серто и Скоттом, во многом нуждаются в пересмотре. Выявление модернистских техник визуализации и спатIALIZации в режиме видения «глазами государства», безусловно, было полезным и важным (как и аналогичный анализ Фуко паноптического взгляда дисциплинарных институтов). Но выявить логику управления и задокументировать ее рас-

пространение – не значит тем самым задокументировать упадок, а тем более смерть альтернативных видений и привычек.

Географ-теоретик Дорин Мэсси доказывала, что спустя 30 лет критических исследований управления пространством, подчеркивавших властные эффекты таких научных технологий, как картографирование, пора задаться вопросом, насколько точна та картина науки, которую предполагает критика модернизма, и действительно ли имеет смысл все время разводить по разным углам, с одной стороны, науку, а с другой – опыт и низовой активизм [Massey, 2005]. Она отмечала, что предложенное де Серто влиятельное противопоставление пространства и места, а также стратегии и тактики «цементирует тот самый дуализм (в том числе дуализм между пространством и временем), борьбе с которым посвящена остальная часть книги [де Серто]» [Massey, 2005, p. 26].

Продолжая стремление Мэсси подвергнуть рефлексивному сомнению те абстракции, которые в конечном счете начинают воспроизводить критически настроенные мыслители, осуждающие абстрактное мышление, эта статья показала, что критика управленческого модернистского взгляда, самым влиятельным примером которой, вероятно, является книга Скотта «Благими намерениями государства», заслоняет от специалистов по критической теории права и городского управления ту непредсказуемую динамику, в рамках которой старые форматы знания и старые правовые формы словно бы уходят в подполье, но затем внезапно вновь возрождаются, когда то или иное модернистское правовое изобретение перестает работать. Появляясь в самых непредсказуемых местах, новые воплощения старых, домодерных способов видения и управления городским пространством могут окрашиваться и окрашиваются в самые разные политические оттенки. Взаимосвязь между конкретными привычками видения и политическими проектами в каждом случае должна документироваться отдельно; мы не можем исходить из того, что техники управления жестко привязаны к конкретным политическим рациональностям.

Хотя для подтверждения этого потребуются дальнейшие исследования в области истории городского управления, сугубо предварительным выводом из этой статьи могла бы стать гипотеза о том, что видение «глазами города» на практике состоит в способности гибко использовать целый спектр правовых и нормативных инструментов, несовместимых по своему происхождению и логике.

Источники

- Латур Б. (2006) Нового Времени не было. Эссе по симметричной антропологии. СПб: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге.
- Лефевр А. (2015) Производство пространства. Москва: Strelka Press.
- Парк Р. Э. (2011) Избранные очерки. Москва: ИНИОН РАН.

- Серто М. де (2013) Изобретение повседневности. Искусство делать. Книга 1. Санкт-Петербург: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге.
- Скотт Д. (2005) Благими намерениями государства. Почему и как проваливались проекты улучшения условий человеческой жизни. Москва: Университетская книга.
- Фуко М. (1999) Надзирать и наказывать. Рождение тюрьмы. Москва: Ad Marginem.
- Фуко М. (2011) Безопасность, территория, население. Курс лекций, прочитанных в Коллеж де Франс в 1977–1978 уч. году. Санкт-Петербург: Наука.
- Харви Д. (2019) Социальная справедливость и город. Москва: Новое литературное обозрение.
- Adams T. (1916) Report of the Seventh Annual Meeting of the Commission of Conservation. Government of Canada, Ottawa.
- Baldwin P. (1999) Domesticating the Street: The Reform of Public Space in Hartford, 1850–1930. Springfield: Univ. of Ohio Press.
- Benedickson J. (2007) The Culture of Flushing: A Social and Legal History of Sewage. Vancouver: Univ. of British Columbia Press.
- Ben-Joseph E. (2005) Standards and the Hidden Language of Place Making. Cambridge, MA: MIT Press.
- Blomley N. (2010) Rights of Passage: Sidewalks and the Regulation of Public Flow. London: Routledge.
- Blomley N. et al. (eds.) (2001) The Legal Geographies Reader. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Bockrath J. (2009) Pornoshops or Similar Places Disseminating Obscene Materials as Nuisance//American Law Reports. Vol. 58. P. 1134.
- Boyer M.C. (1983) Dreaming the Rational City: The Myth of American City Planning. Cambridge, MA: MIT Press.
- Brenner J.F. (1974) Nuisance Law and the Industrial Revolution//J. of Legal Studies. Vol. 3. P. 403–433.
- Brinkley D. (2009) The Wilderness Warrior: Theodore Roosevelt and the Crusade for America. New York: Harper Collins.
- Caro R. (1974) The Power Broker: Robert Moses and the Fall of New York. New York: Knopf.
- Cooper D. (2002) Far Beyond 'the Early Morning Crowing of a Farmyard Cock': Revisiting the Place of Nuisance Within Legal and Political Discourse//Social and Legal Studies. Vol. 11. P. 5–35.
- de Certeau M. (1984) The Practice of Everyday Life. Berkeley: Univ. of California Press.
- Deegan M.J. (1988) Jane Addams and the Men of the Chicago School, 1892–1918. New Brunswick, NJ: Transaction Books.
- Dennis R. (2008) Cities in Modernity: Representations and Productions of Metropolitan Space 1840–1930. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Dubber M., Valverde M. (eds.) (2006) The New Police Science: The Police Power in Domestic and International Governance. Stanford, CA: Stanford Univ. Press.
- Euclid (1926) Village of Euclid, Ohio v. Ambler Realty Co. 272 US 365 375.
- Fischler R. (1998a) Toward a Genealogy of Planning: Zoning and the Welfare State//Planning Perspectives. Vol. 13. P. 389–410.
- Fischler R. (1998b) The Metropolitan Dimension of Early Zoning: Revisiting the 1916 New York City Ordinance//American Planning Association J. Vol. 64. P. 170–188.
- Ford R.T. (1999) Law's Territory: A History of Jurisdiction//Michigan Law Rev. Vol. 97. P. 843–930.
- Foucault M. (1979) Discipline and Punish: The Birth of the Prison. New York: Vintage.
- Foucault M. (2004) Security, Territory, Population: Lectures at the College De France 1977–78. New York: Palgrave/Picador.
- Frug G. (1999) City Making: Building Communities Without Building Walls. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press.
- Garland D. (2001) The Culture of Control. New York: Oxford.
- Ghertner D.A. (2010) Calculating Without Numbers: Aesthetic Governmentality in Delhi Slums//Economy and Society. Vol. 39. P. 185–217.
- Haar C., Kayden J. (eds.) (1989) Zoning and the American Dream: Promises Still to Keep. Washington, DC: American Institute of Planners.
- Hall P. (2002) Cities of Tomorrow, 2d ed. Oxford: Blackwell.
- Hartog H. (1985) Pigs and Positivism//Wisconsin Law Rev. P. 899–935.
- Harvey D. (2006) Social Justice and the City. Reprint ed. Athens: Univ. of Georgia Press.
- Hasson S., Ley D. (1994) Neighbourhood Organizations and the Welfare State. Toronto: Univ. of Toronto Press.
- Hoyt H. (1939) The Structure and Growth of Residential Neighborhoods in American Cities. Washington, DC: Federal Housing Administration.
- Hull House Maps and Papers (1895) Boston: Thomas Y. Crowell.
- Isenberg A. (2004) Downtown America: A History of the Place and the People who Made It. Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Jacob C. (2006) The Sovereign Map: Theoretical Approaches in Cartography Throughout History. Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Joyce P. (2003) Rule of Freedom: Liberalism and the City. London: Verso.
- Keating A.D. (1988) Building Chicago: Suburban Developers and the Creation of a Divided Metropolis. Columbus: Ohio Univ. Press.
- Kruse D., Sugrue T. (eds.) (2006) The New Suburban History. Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Labbe R., Lurie J. (2003) The Slaughterhouse Cases: Regulation, Reconstruction and the Fourteenth Amendment. New Orleans: Univ. of Louisiana Press.
- Latour B. (1993) We Have Never Been Modern. Trans. by Catherine Porter. Cambridge, MA: Harvard Univ. Press.
- Lefebvre H. (1991) The Social Production of Space. Oxford: Blackwell.
- Light J. (2009) The Nature of the Cities: Ecological Visions and the American Urban Professions, 1920–1960. Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press.
- Loukaitou-Sideris A., Ehrenteucht R. (2009) Sidewalks: Conflict and Negotiation Over Public Space. Cambridge, MA: MIT Press.
- Makielski S.J. (1966) The Politics of Zoning: The New York Experience. New York: Columbia Univ. Press.
- Massey D. (2005) For Space. London: Sage.
- McLaren J.P.S. (1972) The Common Law of Nuisance in the Age of Environmental Crisis//Osgoode Hall Law J. Vol. P. 505–561.
- Mitchell D. (2003) The Right to the City: Social Justice and the Fight for Public Space. New York: The Guilford Press.
- Montreal (2005) Montreal (city) v. 2952–1366 Quebec Inc. 3 S.C.R. 141.
- Moore P. (1979) Zoning and Planning: The Toronto Experience//A. Artibise, G. Stelter (eds.) The Usable Urban Past. Toronto: Univ. of Toronto Press.
- Novak W. (1996) The People's Welfare: The Police Power. Chapel Hill: Univ. of North Carolina Press.

O'Malley P., Hutchinson S. (2007) A Genealogy of Fire Prevention//G. Brannigan, G. Pavlich (eds.) *Governance and Regulation in Social Life: Essays in Honour of WG Carson*. London: Cavendish.

Ottawa (1998) *Ottawa (city) v. Freidman, OCJ, Case no. 13880*.

Park R. et al. (1952) *The City*. Chicago: Univ. of Chicago Press.

Peterson J. (2003) *The Birth of City Planning in the United States*. Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press.

Platt H. (2005) *Shock Cities: The Environmental Transformation and Reform of Manchester and Chicago*. Chicago: Univ. of Chicago Press.

Poovey M. (1995) *Making a Social Body*. Chicago: Univ. of Chicago Press.

Porter K. (1995) *Trust in Numbers: The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press.

Rabinow P. (1989) *French Modern: Norms and Forms of the Social Environment*. Cambridge, MA: MIT Press.

Ramsay P. (2008) *Vulnerability, Sovereignty, and Police Power in the ASBO*//M. Dubber, M. Valverde (eds.) *Police and the Liberal State*. Stanford, CA: Stanford Univ. Press.

Reich C. (1964) *The New Property*//Yale Law J. Vol. 73. P. 733-787.

Revell K. (2003) *Building Gotham: Civic Culture and Public Policy in New York City 1898-1938*. Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press.

Rodgers D. (1990) *Atlantic Crossings: Social Politics in a Progressive Age*. Cambridge, MA: Harvard Univ. Press.

Roper L.W. (1973) *Frederick Law Olmsted: A Biography*. Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press.

Rose N. (1999) *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

Rose N., Miller P. (1992) *Political Power Beyond the State: Problematics of Government*//British J. of Sociology. Vol. 43. P. 173-205.

Rose N., Valverde M. (1998) *Governed by Law?*//Social and Legal Studies Vol. 7. P. 569-579.

Sassen S. (2006) *Territory, Authority, Rights*. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press.

Scott J. (1998) *Seeing Like a State*. New Haven, CT: Yale Univ. Press.

Sennett R. (1970) *The Uses of Disorder: Personal Identity and City Life*. New York: Vintage.

Simpson M. (1985) *Thomas Adams and the Modern Planning Movement: Britain, Canada and the United States*. London: Mansell.

Smith C. (2006) *The Plan of Chicago: Daniel Burnham and the Remaking of the American City*. Chicago: Univ. of Chicago Press.

Valverde M. (2003a) *Police Science, British Style: Public Licensing and Knowledges of Urban Disorder*//Economy and Society. Vol. 32. P. 234-252.

Valverde M. (2003b) *Law's Dream of a Common Knowledge*. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press.

Valverde M. (2005) *Authorizing the Production of Urban Moral Order: Appellate Courts and Their Knowledge Games*//Law & Society Rev. Vol. 39. P. 419-455.

Valverde M. (2009) *Jurisdiction and Scale: Legal 'Technicalities' as Resources for Theory*//Social and Legal Studies. Vol. 18. P. 139-158.

Wilson A. (1989) *The Culture of Nature*. Toronto: Between the Lines.

Wightman J. (1998) *Nuisance—The Environmental Tort? Hunter v Canary Wharf in the House of Lords*//Modern Law Rev. Vol. 61. P. 870-885.

SEEING LIKE A CITY: THE DIALECTIC OF MODERN AND PREMODERN WAYS OF SEEING IN URBAN GOVERNANCE

Mariana Valverde, Professor at the Centre for Criminology and Sociological Studies at the University of Toronto; 78 Queen's Park, Toronto, Ontario, M5S 2C5, Canada.
E-mail: m.valverde@utoronto.ca

Abstract. Studies of urban governance, as well as the overlapping literature on law and space, have been heavily influenced by critical analyses of how spatial techniques helped constitute modern disciplinary powers and knowledges. The rise of land-use control and land-use planning seem at first sight to be perfect examples of the disciplining of populations through space by the kind of governmental gaze dubbed by James Scott as "seeing like a state". But a detailed genealogical study that puts the emergence of the notion of "land use" in the broader context of urban governance technologies reveals that modernist techniques of land use planning, such as North American zoning, are more flexible, contradictory, and fragile than critical urbanists assume. Legal tools of premodern origin that target nonquantifiable offensiveness and thus construct an embodied and relational form of urban subjectivity keep reappearing in the present day. When cities attempt to govern conflicts about the use of space through objective rules, these rules often undermine themselves in a dialectical process that results in the return to older notions of offensiveness. This article argues that the dialectical process by which modernist "seeing like a state" techniques give way to older ways of seeing (e.g., the logic of nuisance) plays a central role in the epistemologically hybrid approach to governing space that is here called "seeing like a city".
Keywords: urban governance; law; land-use; nuisance; premodern governance techniques
Citation: Valverde M. (2022) *Seeing Like a City: The Dialectic of Modern and Premodern Ways of Seeing in Urban Governance*. *Urban Studies and Practices*, vol. 7, no 3, pp. 116-139. (in Russian) DOI: <https://doi.org/10.17323/usp732022116-139>

References

Adams T. (1916) *Report of the Seventh Annual Meeting of the Commission of Conservation*. Government of Canada, Ottawa.

Baldwin P. (1999) *Domesticating the Street: The Reform of Public Space in Hartford, 1850-1930*. Springfield: Univ. of Ohio Press.

Benedickson J. (2007) *The Culture of Flushing: A Social and Legal History of Sewage*. Vancouver: Univ. of British Columbia Press.

Ben-Joseph E. (2005) *Standards and the Hidden Language of Place Making*. Cambridge, MA: MIT Press.

Blomley N. (2010) *Rights of Passage: Sidewalks and the Regulation of Public Flow*. London: Routledge.

Blomley N. et al. (eds.) (2001) *The Legal Geographies Reader*. Oxford: Oxford Univ. Press.

Bockrath J. (2009) *Pornshops or Similar Places Disseminating Obscene Materials as Nuisance*. *American Law Reports*, vol. 58, pp. 1134.

Boyer M.C. (1983) *Dreaming the Rational City: The Myth of American City Planning*. Cambridge, MA: MIT Press.

Brenner J.F. (1974) *Nuisance Law and the Industrial Revolution*. *J. of Legal Studies*, vol. 3, pp. 403-433.

Brinkley D. (2009) *The Wilderness Warrior: Theodore Roosevelt and the Crusade for America*. New York: Harper Collins.

- Caro R. (1974) *The Power Broker: Robert Moses and the Fall of New York*. New York: Knopf.
- Cooper D. (2002) *Far Beyond the Early Morning Crowding of a Farmyard Cock': Revisiting the Place of Nuisance Within Legal and Political Discourse*. *Social and Legal Studies*, vol. 11, pp. 5-35.
- de Certeau M. (1984) *The Practice of Everyday Life*. Berkeley: Univ. of California Press.
- Deegan M.J. (1988) *Jane Addams and the Men of the Chicago School, 1892-1918*. New Brunswick, NJ: Transaction Books.
- Dennis R. (2008) *Cities in Modernity: Representations and Productions of Metropolitan Space 1840-1930*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Dubber M., Valverde M. (eds.) (2006) *The New Police Science: The Police Power in Domestic and International Governance*. Stanford, CA: Stanford Univ. Press.
- Euclid (1926) *Village of Euclid, Ohio v. Ambler Realty Co.* 272 US 365 375.
- Fischler R. (1998a) *Toward a Genealogy of Planning: Zoning and the Welfare State*. *Planning Perspectives*, vol. 13, pp. 389-410.
- Fischler R. (1998b) *The Metropolitan Dimension of Early Zoning: Revisiting the 1916 New York City Ordinance*. *American Planning Association J.*, vol. 64, pp. 170-188.
- Ford R.T. (1999) *Law's Territory: A History of Jurisdiction*. *Michigan Law Rev.*, vol. 97, pp. 843-930.
- Foucault M. (1979) *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*. New York: Vintage.
- Foucault M. (2004) *Security, Territory, Population: Lectures at the College De France 1977-78*. New York: Palgrave/Picador.
- Frug G. (1999) *City Making: Building Communities Without Building Walls*. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press.
- Garland D. (2001) *The Culture of Control*. New York: Oxford.
- Ghertner D.A. (2010) *Calculating Without Numbers: Aesthetic Governmentality in Delhi Slums*. *Economy and Society*, vol. 39, pp. 185-217.
- Haar C., Kayden J. (eds.) (1989) *Zoning and the American Dream: Promises Still to Keep*. Washington, DC: American Institute of Planners.
- Hall P. (2002) *Cities of Tomorrow*, 2d ed. Oxford: Blackwell.
- Hartog H. (1985) *Pigs and Positivism*. *Wisconsin Law Rev.*, pp. 899-935.
- Harvey D. (2006) *Social Justice and the City*. Reprint ed. Athens: Univ. of Georgia Press.
- Hasson S., Ley D. (1994) *Neighbourhood Organizations and the Welfare State*. Toronto: Univ. of Toronto Press.
- Hoyt H. (1939) *The Structure and Growth of Residential Neighborhoods in American Cities*. Washington, DC: Federal Housing Administration.
- Hull House Maps and Papers (1895) Boston: Thomas Y. Crowell.
- Isenberg A. (2004) *Downtown America: A History of the Place and the People who Made It*. Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Jacob C. (2006) *The Sovereign Map: Theoretical Approaches in Cartography Throughout History*. Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Joyce P. (2003) *Rule of Freedom: Liberalism and the City*. London: Verso.
- Keating A.D. (1988) *Building Chicago: Suburban Developers and the Creation of a Divided Metropolis*. Columbus: Ohio Univ. Press.
- Kruse D., Sugrue T. (eds.) (2006) *The New Suburban History*. Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Labbe R., Lurie J. (2003) *The Slaughterhouse Cases: Regulation, Reconstruction and the Fourteenth Amendment*. New Orleans: Univ. of Louisiana Press.
- Latour B. (1993) *We Have Never Been Modern*. Cambridge, MA: Harvard Univ. Press.
- Lefebvre H. (1991) *The Social Production of Space*. Oxford: Blackwell.
- Light J. (2009) *The Nature of the Cities: Ecological Visions and the American Urban Professions, 1920-1960*. Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press.
- Loukaitou-Sideris A., Ehrenteucht R. (2009) *Sidewalks: Conflict and Negotiation Over Public Space*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Makielski S.J. (1966) *The Politics of Zoning: The New York Experience*. New York: Columbia Univ. Press.
- Massey D. (2005) *For Space*. London: Sage.
- McLaren J.P.S. (1972) *The Common Law of Nuisance in the Age of Environmental Crisis*. *Osgoode Hall Law J.*, vol. pp. 505-561.
- Mitchell D. (2003) *The Right to the City: Social Justice and the Fight for Public Space*. New York: The Guilford Press.
- Montreal (2005) *Montreal (city) v. 2952-1366 Quebec Inc.* 3 S.C.R. 141.
- Moore P. (1979) *Zoning and Planning: The Toronto Experience*. A. Artibise, G. Stelter (eds.) *The Usable Urban Past*. Toronto: Univ. of Toronto Press.
- Novak W. (1996) *The People's Welfare: The Police Power*. Chapel Hill: Univ. of North Carolina Press.
- O'Malley P., Hutchinson S. (2007) *A Genealogy of Fire Prevention*. G. Brannigan, G. Pavlich (eds.) *Governance and Regulation in Social Life: Essays in Honour of WG Carson*. London: Cavendish.
- Ottawa (1998) *Ottawa (city) v. Freidman*, OCJ, Case no. 13880.
- Park R. et al. (1952) *The City*. Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Peterson J. (2003) *The Birth of City Planning in the United States*. Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press.
- Platt H. (2005) *Shock Cities: The Environmental Transformation and Reform of Manchester and Chicago*. Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Poovey M. (1995) *Making a Social Body*. Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Porter K. (1995) *Trust in Numbers: The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press.
- Rabinow P. (1989) *French Modern: Norms and Forms of the Social Environment*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Ramsay P. (2008) *Vulnerability, Sovereignty, and Police Power in the ASBO*. M. Dubber, M. Valverde (eds.) *Police and the Liberal State*. Stanford, CA: Stanford Univ. Press.
- Reich C. (1964) *The New Property*. *Yale Law J.*, vol. 73, pp. 733-787.
- Revell K. (2003) *Building Gotham: Civic Culture and Public Policy in New York City 1898-1938*. Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press.
- Rodgers D. (1990) *Atlantic Crossings: Social Politics in a Progressive Age*. Cambridge, MA: Harvard Univ. Press.
- Roper L.W. (1973) *Frederick Law Olmsted: A Biography*. Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press.
- Rose N. (1999) *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

- Rose N., Miller P. (1992) Political Power Beyond the State: Problematics of Government. *British J. of Sociology*, vol. 43, pp. 173-205.
- Rose N., Valverde M. (1998) Governed by Law? *Social and Legal Studies*, vol. 7, pp. 569-579.
- Sassen S. (2006) *Territory, Authority, Rights*. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press.
- Scott J. (1998) *Seeing Like a State*. New Haven, CT: Yale Univ. Press.
- Sennett R. (1970) *The Uses of Disorder: Personal Identity and City Life*. New York: Vintage.
- Simpson M. (1985) *Thomas Adams and the Modern Planning Movement: Britain, Canada and the United States*. London: Mansell.
- Smith C. (2006) *The Plan of Chicago: Daniel Burnham and the Remaking of the American City*. Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Valverde M. (2003a) Police Science, British Style: Pub Licensing and Knowledges of Urban Disorder. *Economy and Society*, vol. 32, pp. 234-252.
- Valverde M. (2003b) *Law's Dream of a Common Knowledge*. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press.
- Valverde M. (2005) Authorizing the Production of Urban Moral Order: Appellate Courts and Their Knowledge Games. *Law & Society Rev.*, vol. 39, pp. 419-455.
- Valverde M. (2009) Jurisdiction and Scale: Legal 'Technicalities' as Resources for Theory. *Social and Legal Studies*, vol. 18, pp. 139-158.
- Wilson A. (1989) *The Culture of Nature*. Toronto: Between the Lines.
- Wightman J. (1998) Nuisance—The Environmental Tort? *Hunter v Canary Wharf in the House of Lords*. *Modern Law Rev.*, vol. 61, pp. 870-885.