

# **Городские исследования и практики**

ТОМ 7, № 3, 2022

**Пределы регулирования: техники  
и инструменты городского права**

**Urban Studies and Practices**

Volume 7, issue 3, 2022

The Limits of Regulation: Techniques  
and Tools of Urban Law

# Городские исследования и практики

ТОМ 7, №3, 2022

## Пределы регулирования: техники и инструменты городского права

Учредитель: **НАЦИОНАЛЬНЫЙ  
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ  
«ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»**

Позиция редакции может не совпадать  
с мнением авторов.  
Перепечатка материалов возможна  
только по согласованию с редакцией.

Журнал зарегистрирован  
21 июля 2016 г. Федеральной службой  
по надзору в сфере связи, информаци-  
онных технологий и массовых комму-  
никаций. Свидетельство о регистрации  
средства массовой информации  
ПИ № ФС 77-66568

Адрес редакции  
фактический: 101000, Москва,  
ул. Мясницкая, 13, стр. 4, оф. 416  
для переписки: 101000, Москва,  
ул. Мясницкая, 20  
тел.: +7 495 772-95-90 \* 12173  
e-mail: usp\_editorial@hse.ru

Адрес издателя  
и распространителя  
фактический: 117418, Москва,  
ул. Профсоюзная, д. 33, корп. 4,  
Издательский дом ВШЭ  
для переписки: 101000, Москва,  
ул. Мясницкая, 20, НИУ ВШЭ  
тел.: +7 495 772-95-90 \* 15298,  
e-mail: id@hse.ru

РИНЦ  
EBSCO  
КиберЛенинка  
Google Scholar  
East View

Формат 60×90/8. 13 уч.-изд. л.  
Тираж 300 экз. Заказ №  
Отпечатано в филиале «Чеховский  
печатный Двор» ОАО «Первая образцовая  
типография», 142300, Московская обл.,  
г. Чехов, ул. Полиграфистов, 1

### Главный редактор

В. В. Анашвили (РАНХиГС, Российская Федерация)

### Редактор-составитель

Н. А. Волкова (МАРШ, Российская Федерация)

### Научные редакторы

В. Н. Данилов (МГУ им. М. В. Ломоносова, Российская Федерация)

А. А. Смирнов (РАНХиГС, Российская Федерация)

### Редакционная коллегия

Е. А. Варшавер (РАНХиГС, Российская Федерация)

С. А. Гаврилова (Институт региональной географии им. Лейбница,  
Германия)

Е. А. Котов (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)

А. Л. Рочева (РАНХиГС, Российская Федерация)

### Ответственный секретарь

Д. Р. Кодзюкова (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)

### Редакционный совет

Р. Альтерман (Технион – Израильский технологический институт, Израиль)

Е. В. Асс (МАРШ, Российская Федерация)

П. Бишоп (Университетский колледж Лондона, Великобритания))

М. Я. Блинкин (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)

Я. Брюкнер (Калифорнийский университет, США)

О. И. Вендина (ИГ РАН, Российская Федерация)

К. В. Григоричев (ИГУ, Российская Федерация)

Д. Н. Замятин (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)

О. Н. Запорожец (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)

Н. В. Зубаревич (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)

И. Н. Ильина (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)

И. Лонг (Университет Цинхуа, Китай)

Е. К. Михайленко (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)

С. Лоу (Калифорнийский университет в Беркли, США)

А. С. Пузанов (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)

Б. А. Ревич (ИНП РАН, Российская Федерация)

Б. Рубл (Международный научный центр имени Вудро Вильсона, США)

С. Б. Сиваев (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)

П. Тиммс (Университет Лидса, Великобритания)

Е. С. Фидря (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)

**Заведующая редакцией** А. А. Лаврик

**Литературный редактор** А. А. Писарев

**Редактор английских текстов** Д. Конноли

**Корректор** Т. В. Редькина

**Дизайн** С. Д. Зиновьев

**Обложка, верстка** А. В. Меерсон

**Фото на обложке** Карта генеральных дач Богодуховского уезда

## Содержание

- 6 **Виктор Вахштайн\***  
Онтологическая экзегеза Брюно Латура  
ОТ РЕДАКТОРА
- 9 **Наталья Волкова**  
Городское право: невозможные объекты и нарративы  
ИНФРАСТРУКТУРА И (ДИС)КОМФОРТ
- 15 **Даниил Почукаев, Андрей Кузнецов**  
От регулирования к медиации: экология нормативностей  
городского партиципаторного проекта
- 39 **Дэниел Барбер**  
После комфорта  
ОБЪЕКТЫ: РЕНОВАЦИЯ И СОХРАНЕНИЕ
- 47 **Генола Инизан, Ольга Сулова**  
Компаративный взгляд: правовая география сноса домов  
при городской реновации
- 65 **Снежана Грозовская**  
Историческое поселение: почему не все города утверждают  
охранные документы?  
ПРАВОВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ: ПРОБЛЕМЫ И РЕШЕНИЯ
- 81 **Александр Антонов**  
Планирование кончилось, да здравствует планирование!
- 91 **Роман Бабейкин**  
Правовое зонирование. Обзор американского опыта в контексте  
трансформации российской системы градорегулирования
- 116 **Мариана Вальверде**  
Глазами города: диалектика современных и домодерных способов видения  
в городском управлении

\* Признан иностранным средством массовой информации, выполняющим функции иностранного агента

ISSN 2500-1604 (Print)  
ISSN 2542-0003 (Online)

**FACULTY OF  
URBAN AND  
REGIONAL  
DEVELOPMENT**

# Urban Studies and Practices

VOLUME 7, ISSUE 3, 2022

## The Limits of Regulation: Techniques and Tools of Urban Law

**Publisher:** HSE University

The editorial position does not necessarily reflect the authors views. The reproduction of materials without permission of the editorial office is prohibited.

The journal is registered July 21, 2016 in the Federal Service for Supervision in the Area of Telecom, Information Technologies and Mass Communications. Certificate of registration of mass media PI No. FS 77-66568

Address: National Research University  
Higher School of Economics  
20 Myasnitskaya Ulitsa, Moscow,  
101000, Russian Federation  
tel: +7 495 772-95-90\*12173  
e-mail: [usp\\_editorial@hse.ru](mailto:usp_editorial@hse.ru)

EBSCO  
CyberLeninka  
Google Scholar  
East View

### Editor-in-Chief

Valery Anashvili (RANEPA, Russian Federation)

### Compiling editor

Nataliya Volkova (March, Russian Federation)

### Science Editors

Vyacheslav Danilov (MSU, Russian Federation)

Artem Smirnov (RANEPA Russian Federation)

### Editorial Board

Anna Rocheva (RANEPA, Russian Federation)

Egor Kotov (HSE University, Russian Federation)

Evgeny Varshaver (RANEPA, Russian Federation)

Sofia Gavrilova (Leibniz Institute For Regional Geography, Germany)

### Executive Secretary

Diana Kodzokova (HSE University, Russian Federation)

### Editorial Council

Alexander Puzanov (HSE University, Russian Federation)

Blair Ruble (Woodrow Wilson International Center For Scholars, Usa)

Boris Revich (IEF RAS, Russian Federation)

Dmitry Zamyatin (HSE University, Russian Federation)

EugeneASSE (March, Russian Federation)

Evgeny Mikhaylenko (HSE University, Russian Federation)

Irina Ilna (HSE University, Russian Federation)

Jan Brueckner (University of California, USA)

Konstantin Grigoriev (ISU, Russian Federation)

Michail Blinkin (HSE University, Russian Federation)

Natalya Zubarevich (HSE University, Russian Federation)

Oksana Zaporozhets (HSE University, Russian Federation)

Olga Vendina (IGRAS, Russian Federation)

Paul Timms (University of Leeds, UK)

Peter Bishop (UCL, UK)

Rachelle Alterman (Technion – Israel Institute of Technology, Israel)

Sergey Sivaev (HSE University, Russian Federation)

Setha Low (University of California Berkley, USA)

Yefim Fidrya (HSE University, Russian Federation)

Ying Long (Tsinghua University, China)

**Editorial management** Anna Lavrik

**Editor** Alexander Pisarev

**English language editor** David Connolly

**Proofreader** Tatyana Red'kina

**Design** Sergey Zinoviev

**Cover, Layout** Anastasia Meyerson

**Cover photo** Map of Bogodukhov County General Dachas

© HSE University, 2022

## Table of Contents

- 6 **Victor Vakhshayn\***  
Bruno Latour's Ontological Exegesis
- EDITORIAL
- 9 **Nataliya Volkova**  
Urban Law: Impossible Objects and Narratives
- INFRASTRUCTURE AND (DIS)COMFORT
- 15 **Daniil Pochukaev, Andrei Kuznetsov**  
From Regulation to Mediation: The Ecology of Normativities  
in an Urban Participatory Budgeting Project
- 39 **Daniel Barber**  
After Comfort
- OBJECTS: RENOVATION AND PRESERVATION
- 47 **Guénola Inizan, Olga Suslova**  
Comparative Perspective on Legal Geography of Demolition in Urban  
Renovation. A French-Russian Approach
- 65 **Snezhana Grozovskaya**  
The Mechanism of Urban Preservation in Russia: Why Cities  
Do Not Approve Protection Documents
- LEGAL INSTRUMENTS: PROBLEMS OR SOLUTIONS?
- 81 **Alexander Antonov**  
Planning is Dead, Long Live Planning!
- 91 **Roman Babeykin**  
Legal Zoning: A Review of the US Experience in the Context of the  
Transformation of the Russian System of Urban Regulation
- 116 **Mariana Valverde**  
Seeing Like a City: The Dialectic of Modern and Premodern Ways  
of Seeing in Urban Governance

\* Признан иностранным средством массовой информации, выполняющим функции иностранного агента

# ОНТОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКЗЕГЕЗА БРЮНО ЛАТУРА

9 октября 2022 года в Париже в возрасте 75 лет от рака поджелудочной железы скончался Брюно Латура.

Здесь обычно в некрологах ставят запятую и перечисляют следы, оставленные на имени автора его профессиональной траекторией: «социолог», «философ», «антрополог», «публичный интеллектуал», «исследователь науки». Затем – список основных работ и престижных премий. Наконец – те громкие эпитеты, которыми наградили его популярные издания: «самый известный и неверно понятый философ Франции по версии журнала “Нью-Йорк таймс”».

Задача некролога – поместить в контекст. Сделать так, чтобы идеи автора получили свою прописку в конкретном регионе – науки, биографии, истории. Чтобы его многочисленные и плохо связанные друг с другом высказывания предстали как элементы единого завершенного проекта. Чтобы неспециалист, взглянув на некролог, смог потом коротко рассказать, «о чем была эта жизнь». Латура называл такую операцию «локализацией» или «фреймингом». Его коллега Мишель Каллон – «упаковкой». Вот только идеи покойного упорно сопротивляются подобной упаковке именно тем, что делают ее работу видимой.

«Как действует текст? Что он создает? Что меняет в мире?» – с этих вопросов началось долгое путешествие Брюно Латура из библейской экзегезы в социальные науки.

«С 1966 по 1973 год, – вспоминал Латура, – когда я был воинствующим католическим студентом Университета в Дижоне, мне посчастливилось обучаться философии у профессора Андре Мале, протестантского пастора и переводчика [Рудольфа] Бульмана. В его руках, подобных пергаменту, библейский текст наконец-то становился постижимым, представал как длительный процесс трансформаций, изобретений, толкований и различных рационализаций, которые, взятые вместе, очерчивали слой интерпретаций, каждая из которых – и это важно – по-своему поднимала вопрос о верности и предательстве»<sup>1</sup>.

Больше не было непогрешимого Священного Писания, верных толкований от авторитетных отцов

церкви и предательских измышлений еретиков. Текст – это совокупность операций, в которых производятся разные режимы истинности. Задача исследователя – понять, как они производятся. Все, что позднее критики назовут «отвратительным латуровским релятивизмом», «циничным постмодернизмом» и «отрицанием объективной истины», для самого Латура – лишь методический прием, способ анализа, позаимствованный у протестантского теолога Бульмана и его французского последователя Мале: «После занятий мы часами сравнивали различные повествования о воскрешении: например, стоит ли считать их информативными историями (гроб действительно пуст) или же трансформационными рассказами (ангел с поднятым перстом проясняет, как следует читать Священное Писание)»<sup>2</sup>.

Тексты подобны машинам. Они ломаются, ремонтируются, совершенствуются, но главное – действуют. Тексты – не вместилища трансцендентной истины, но и не пропагандистские клише, требующие разоблачения (вроде обнаружения «тайны Святого семейства» в несовершенной земной семье<sup>3</sup>). А следовательно, каждый ход интерпретации – что-то вроде инженерного решения: «Лишь потому, что им удалось избежать необъяснимой формы трансцендентности и неподвижности, лишь потому что они стали локализованными, историческими, связанными с конкретными обстоятельствами, сделанными, изобретенными и постоянно переизобретаемыми, каждый раз заново поднимая вопрос о собственной правдивости (veracity), библейские тексты стали в конце концов действующими и доступными»<sup>4</sup>.

Позднее место библейских текстов в исследованиях Латура займут отчеты об экспериментах, протоколы судебных заседаний, нарративы ивуарийцев, технологическая документация, архитектурные проекты, сочинения Тарда и Уайтхеда. Но фокус останется тем же, что и в его диссертации по онтологической экзегетике: как эти тексты действуют? Что они создают?

Четыре больших теоретических проекта принесли Латуру славу в нескольких смежных областях:

1. Латура Б. (2017) Биография одного исследования: к работе о модусах существования // Логос. Т. 27. №1. С. 220.
2. Там же.
3. Маркс К. (1983) Тезисы о Фейербахе / К. Маркс, Ф. Энгельс // Избранные произведения. Т. 1. Москва.
4. Латура Б. (2017) Биография одного исследования: к работе о модусах существования // Логос. Т. 27. №1. С. 220.

в этнографии, социологии и философии. Для этнографов он – автор симметричной антропологии, провозвестник онтологического поворота, подорвавший веру в неизбежность границы между «современным» и «досовременным», «модерном» и «архаикой». Для исследователей науки и техники (STS) – создатель наиболее радикальной концепции производства научного знания. Для социологов-теоретиков – лидер «поворота к материальному», главный представитель акторно-сетевой теории, воскресивший к жизни Габриэля Тарда и поставивший крест на непроблематичном использовании слова «социальное» в качестве базовой социологической категории. Для философов – автор исследования модусов существования (AIME). Сам же Латур по этому поводу заметил: «Я мог быть, не впадая в противоречие, и философом, и антропологом, и социологом»<sup>5</sup>. А спустя пять лет добавил: «В глубине души я философ, но антропологи приняли меня за своего, поскольку я занимался вопросами модерна... И, несмотря на то что ни один социолог не принимает меня за своего, я – социолог»<sup>6</sup>.

Здесь можно провести несложное упражнение и показать работу метода онтологической экзегезы в каждом из латуровских проектов. Вот он переносит модель анализа священных текстов на исследования лабораторных практик: «лаборатории действительно выглядели гораздо интереснее, будучи описанными как стройплощадки, а не как темные подземелья, где хранятся мумифицированные законы науки»<sup>7</sup>. Все та же логика изучения режимов истинности в конкретных локальных обстоятельствах их производства. А вот он делает шаг в сторону и применяет тот же инструментарий к своим недавним союзникам – социологам знания, исследователям социального конструирования научных фактов<sup>8</sup>. И вновь его интересует работа трансформационных рассказов: при помощи каких приемов и уловок социологам удалось убедить свою паству в том, что «социальное» – куда более прочная и надежная онтологическая стройплощадка, чем «природное»<sup>9</sup>? И так раз за разом, пока социология вещей, акторно-сетевая теория, поворот к материальному, онтологический

поворот и исследования модусов существования не предстанут просто разными названиями одного и того же проекта – онтологической экзегезы.

Но пойти по этому пути – значит попасть в ловушку, расставленную Латуром. Это то, как он сам, за десять лет до смерти, описал связь между созданными им теориями. (После чего, впрочем, начал новый большой проект, оставшийся незавершенным.<sup>10</sup>) Удобный способ самоинтерпретации: «Я всегда занимался X – просто в разных научных областях». Автор, как ангел с поднятым перстом, проясняет связь между своими текстами. Читатели, клюнувшие на эту удочку, уже доказывают скрытое влияние Второго Ватиканского собора на антропологию науки<sup>11</sup>. Брюно Латур – мастер трансформационных рассказов. В том числе и о самом себе.<sup>12</sup>

Некролог – это тоже трансформационный рассказ. Можно пойти по пути, обозначенному выше, и попытаться найти общую деталь всех изобретенных автором машин познания. Назвать ее, например, онтологической экзегезой. Придать именно этой детали особый статус. Сделать так, чтобы читатели, видя имя Латура, вспоминали, прежде всего, о ней. Можно, напротив, вооружиться ножницами и вырезать из всего многообразия созданных им текстов только одного, «правильного» Латура. Исследователя науки, социолога-теоретика, философа или антрополога. Попутно доказав, что все остальные латуры – это мираж и ошибка интерпретации. (Кажется, именно такая стратегия наиболее востребована на российском интеллектуальном рынке.) Но всегда останется что-то еще. Что-то, что пробудит к жизни новые трансформирующие рассказы и новые изобретения.

Может быть, именно в этом и состоит теоретическое завещание профессора Латура:

*«...чем больший пласт текстов будет проинтерпретирован, преобразован, пересмотрен, заново прожит, переигран, сплетен (каждый раз другим способом), тем вероятнее проявится содержащаяся в нем истина...».*

Виктор Вахштайн\*

5. Там же, с. 237.

6. Латур Б. (2021) Наука была столь же таинственной, что и Непорочное Зачатие. Интервью. Режим доступа: <https://syg.ma/@sygma/bruno-latur-nauka-byla-stol-zhie-tainstviennoi-chto-i-nieporochnoie-zachatiie>.

7. Латур Б. (2006) Надежды конструктивизма // Социология вещей. М.: Территория будущего. С. 365.

8. Блур Д. (2017) Анти-Латур // Логос. Т. 27. №1; Латур Б. (2017b) Дэвиду Блуру... и не только: ответ на «Анти-Латура» Дэвида Блура // Логос. Т. 27. №1.

9. Латур Б. (2014) Пересборка социального: введение в акторно-сетевую теорию. М.: Издательский дом Высшей школы экономики.

10. Речь идет о латуровской «философии Геи», родившейся из чтения работ Джеймса Лавлока и размышлений о коллективной ответственности человечества в период антропоцена (Latour B. (2017) Facing Gaia: Eight Lectures on the New Climatic Regime. Cambridge, United Kingdom: Polity Press; Latour B. (2018) Down to Earth: Politics in the New Climatic Regime. England: Polity Press).

11. Lamy J. (2021) Sociology of a disciplinary bifurcation: Bruno Latour and his move from philosophy/theology to sociology in the early 1970s // Social Science Information. Vol. 60. No. 1. SAGE Publications.

12. В одном из них воспроизводится библейский сюжет о социологе научного знания, который своими исследованиями подорвал веру общественности в достижения естественных наук, прогневал своим релятивизмом физиков и биологов, но затем ужаснулся содеянному – трампизм, выход из Парижского соглашения, пост-правда, отрицание глобального потепления – и примирился с настоящими учеными, чтобы вместе с ними бороться против поднявшего голову мракобесия (Kofman A. (2018) Bruno Latour, the Post-Truth Philosopher, Mounts a Defense of Science // The New York Times Magazine).

\* Признан иностранным средством массовой информации, выполняющим функции иностранного агента

# От редактора



# Городское право: НЕВОЗМОЖНЫЕ ОБЪЕКТЫ И НАРРАТИВЫ

Наталия Волкова<sup>1</sup>

*С благодарностью ААВ за возможность спорить и не соглашаться,  
за представление о городе как о пространстве права и свободы*

Находясь в пространстве перемен, делать выводы и пытаться говорить о каких-либо явлениях определенно становится практически невозможно. Современная социальная топология, акторно-сетевая теория, объектно-ориентированная философия активно конкурируют уже несколько десятилетий, пытаются дать определение и описать невозможные, непредставимые, не поддающиеся описанию объекты. Однако, находясь здесь и сейчас, приходится задаваться вопросом не о невозможных объектах, а о невозможных историях и нарративах, которые пытаются объяснить необъяснимое, увидеть рациональность там, где она, кажется, отсутствует, собрать образ из рассыпающихся фрагментов. Невозможные нарративы оказываются где-то между нелинейным кусочно-прерывистым письмом Вальтера Беньямина<sup>2</sup> и сложносочиненными кинематографическими образами Пиранези или венецианских каприччо<sup>3</sup>. Они теряют четкую временную структуру и становятся пространством плетения сетей, которое описывает Донна Харауэй<sup>4</sup>, но в этом пространстве ока-

зываются совмещены различные темпоральности и времена, о чем говорит Карен Барад<sup>5</sup>. Однако чем дольше и детальнее мы пытаемся описать невозможный нарратив, тем больше мы углубляемся в детали и рискуем потерять из виду целое – и это постоянное удержание единства разномасштабного образа, необходимость объединять несоединимое является отличительной чертой невозможного нарратива.

Если смотреть хронологически, этот номер не ставил и не мог ставить себе задачу попытаться говорить о невозможных нарративах. Когда номер только задумывался два года назад и даже когда он начал обретать более четкие формы в виде приглашения к участию (*call for papers*), ситуация с городским правом была сложной, но оно продолжало работать регулярным образом. Были неясны эмпирические пределы действенности городского права, где регулирование теряет силу и становится невозможным, как описать эту невозможность. К моменту выхода номера эту невозможность уже можно на-

1. Волкова Наталия Алексеевна, MA in Sociology (University of Manchester, Hons.), магистр градостроительства (ВШУ им. А.А. Высоковского НИУ ВШЭ), преподаватель Московской архитектурной школы (МАРШ); Российская Федерация, 105120, г. Москва, Нижняя Сыромятническая ул., д. 10, стр. 2. E-mail: chestrek@gmail.com. Научные интересы: социальная теория, социальная топология, социология права, социология города.

2. Беньямин В. (2004) Рассказчик // Маски времени. Эссе о культуре и литературе. М.: Симпозиум. С. 383–418; Lash S. (1998) Being after time: towards a politics of melancholy // Journal for Cultural Research.. No. 2 (2–3). P. 305–319.

3. Эйзенштейн С.М., Наум И., Забродин В., Трошин А.С. (2004) Неравнодушная природа. М.: Музей кино Эйзенштейн-центр.

4. Харауэй Д. (2020) Оставаясь со смутой: Заводить сородичей в Хтулуцене. Пермь: Hyle Press.

5. Barad K. (2017) What Flashes Up: Theological-political-scientific Fragments // Entangled worlds. Fordham University Press. P. 21–88.

блюдать явным образом в виде соединения двух крайностей: чрезвычайного права и права, построенного на представлениях о норме, устойчивости норм и их изменениях<sup>6</sup>. Сочетание противоположностей не отменяет реальности каждой из крайностей, хотя и делает существующее между ними пространство предельно неопределенным. Степень неопределенности зависит напрямую от того, сколько существует общего или различного между двумя крайностями. Невозможный объект возникает в точках соприкосновения противоположных крайностей, а невозможный нарратив показывает, как изменяется объект, переходя из крайности в крайность<sup>7</sup>.

В этом номере присутствуют два предельных порядка, которые условно обозначают две крайние формы существования городского права: неолиберальный порядок евро-американского права и российский постсоциалистический порядок. Противопоставление двух порядков основывается на допущении, что существующие способы описания глобального порядка недостаточны и не позволяют объяснить пространство изменений, в котором мы находимся. Это допущение не предполагает оценок с позиции международного права, но позволяет определить стратегию ответа на вопрос, как от ситуации глобального порядка произошел ускоренный переход к радикальным переменам. Перспектива, которую предлагает данный номер, пытается преодолеть классическую пространственную логику противопоставления центра и периферии<sup>8</sup> и показать, что крайности и конкурирующие порядки взаимно дополняют друг друга и поэтому не могут находиться в отношениях центральности или периферийности<sup>9</sup>.

Определяя неолиберальный и постсоциалистический порядок, я исхожу из тезиса, предложенного Мишелем Фуко в лекционном курсе «Рождение биополитики»<sup>10</sup>. Фуко утверждает, что немецкий неолиберализм сочетал в себе элементы капитализма как основы права и социализма как системы обязательств и ограничений. В то же время Фуко отказывал социализму в наличии собственной правительственности или возможности управлять, указывая на приверженность социализма догматическому, а не критическому способу чтения текстов. Не пыта-

ясь оспорить тезис Фуко, который, как мне кажется, прекрасно оспаривают работы Мэри Дуглас об анклавной религии<sup>11</sup> и Аннмари Мол и Джона Ло о социальной топологии<sup>12</sup>, я предполагаю, что постсоциализм имеет то же основание в виде сочетания капитализма и социализма, но с диаметрально противоположными ролями. Если это предположение верно, то все документы, правовые объекты и другие институциональные формы, которые путешествуют между неолиберальными и постсоциалистическими порядками, выступают как репрезентации в этих порядках невозможного объекта – мягкого<sup>13</sup> правового регулирования. Задача этого номера – наметить точки, с которых можно начать описание мягкого регулирования в качестве особой реальности, которая существует не на периферии права, а является его инаковой, альтернативной формой<sup>14</sup>.

В каждом разделе номера – об инфраструктуре, о застройке и о правовых инструментах – присутствуют эти два измерения: неолиберальное и постсоциалистическое. Объекты, за которыми авторы пристально наблюдают, – партиципаторное бюджетирование, благоустройство, программы реновации, документы исторического поселения, генеральные планы, правовое зонирование, правила землепользования и застройки – требуют очень осторожного отношения, поскольку они не являются устойчивыми, а путешествуют между разными правовыми системами (французской, американской, канадской и российской) и разными временами (позднесоветским и постсоветским градостроительством). Таким образом, каждый из авторов пытается реконструировать особую траекторию невозможного нарратива, которую создает его объект. Собранные вместе, невозможные нарративы городского права показывают, где и каким образом возникают точки контраста между разными логиками, как они размечают пространство мягкого регулирования, которое не может быть явным образом представлено в рамках оппозиции неолиберализма и постсоциализма.

Даниил Почукаев и Андрей Кузнецов в статье, открывающей номер и блок об инфраструктуре, исследуют возможности и ограничения программы партиципаторного бюджетирования «Твой бюджет»

6. Волкова Н. А. (2021) Правила городского зонирования: правовая изменчивая техника // Экономическая социология. № 22 (5). С. 54–82.

7. Ло Д. (2015) После метода: беспорядок и социальная наука. М.: Изд-во Института Гайдара.

8. Смирнова В. К., Зупан Д. (2019) Введение. Город между центром и периферией // Городские исследования и практики. № 2 (4). С. 7–20.

9. Де Лаэт М., Мол А. (2017) Зимбабвийский втулочный насос: механика текучей технологий // Логос. № 27 (2). С. 171–232.

10. Фуко М. (2010) Рождение биополитики. СПб.: Наука.

11. Douglas M. (2001) In the Wilderness: The Doctrine of Defilement in the Book of Numbers. Oxford / New York: Oxford University Press.

12. Mol A., Law J. Regions (1994) Networks and Fluids: Anaemia and Social Topology // Social Studies of Science. No. 24 (4). P. 641–671.

13. Если взять определение Мари-Жозе Мондзен, то такое регулирование надо было бы называть «экономным», если сослаться на Пьера Бурдые – «социальным правом», а в экономике права переход к мягкому регулированию называют Renew Deal. Мондзен М.-Ж. Образ, икона, экономия: византийские истоки современного воображаемого. М.: V-A-C Press, 2022; Бурдые П. Власть права: основы социологии юридического поля // Бурдые П. Социальное пространство: поля и практики. СПб.: Алетейя, 2005; Lobel O. The Renew Deal: The Fall of Regulation and the Rise of Governance in Contemporary Legal Thought // Minn. L. Rev. 2004. No. 89. P. 342.

14. Ло Д., Вахштайн В.\* (2006) Объекты и пространства // Социологическое обозрение. № 5 (1). С. 30–42. См. также: Кузнецов А. Г., Шайтанова Л. А. (2012) Маршрутное такси на перекрестке режимов справедливости // Социология власти. № 6–7. С. 137–149.

в Санкт-Петербурге. Они прослеживают весь путь развития патиципаторной инициативы по строительству памп-трека – от первой заявки до реализации проекта. При этом они подчеркивают, что экспертизы, которая была необходима для создания проекта, ни у одного из участников не было – наоборот, она формировалась постепенно. Изначальный проект не подходил под заданные параметры – он был дороже минимальной возможной суммы парципаторного участия и стал возможен только благодаря пересмотру структуры финансирования проекта Комитетом финансов Санкт-Петербурга. В результате получившийся памп-трек не следовал нормам, а создавал их в форме, которую авторы статьи называют *гетерогенной нормативностью*. В таком случае гетерогенность нормативности задается не столько способами организации сборок-ассемблей, сколько частичной реализацией отдельных этапов, невозможностью реализовать в полной мере задуманное и необходимостью менять по ходу дела отдельные параметры. Последовательность частичных реализаций постепенно формирует новое правило, новую экспертизу и тип знания. Эмпирическая экспертиза как предустановленная данность оказывается невозможной, она все время требует подтверждения.

Дэниел Барбер в статье, переведенной Андреем Васильевым, говорит о двух типах невозможности: во-первых, о невозможности и недостижимости неограниченного комфорта, во-вторых, о невозможности и трудностях, связанных с попытками проектировать дискомфорт. Эти два измерения важны при рассмотрении российского городского права, хотя сам текст обращен к архитекторам, а не к планировщикам. Начиная с 2017–2018 годов в России на федеральном уровне была принята программа формирования городской среды, ключевым элементом которой служило представление о комфорте для горожан сначала в крупных, а затем в малых городах и исторических поселениях. Барбер критикует стремление к тотальному и часто внешнему комфорту, однако на примере российских кейсов мы видим, какова цена стремления к невозможному и недостижимому. Иллюзия, что недостижимое достигаемо, производится за счет внешних эффектов, ограничивающих возможности реалистичной координации и медиации, которые были в кейсе памп-трека, и производит расщепление между практиками и их медийным представлением.

Расщепления практик и их медийных и/или правовых репрезентаций возникает при игнорировании дискомфорта и детально обсуждается в следующем разделе номера – об объектах и застройке: «Реновация и сохранение». Анализ, который предлагают Генола Инизан и Ольга Сулова, показывает ограниченность сопоставлений внешне схожих явлений, которые существуют в конкурирующих по отношению друг к другу порядках, неолиберальном и постсоциалистическом. Авторы показывают, как происходит постепенный переход от четких

пространственных методов определения способов и объектов реновации к более гибким и сложным правовым и техническим инструментам. Программы реновации и во Франции, и в России выступают в роли государственных мега-проектов не только в пространственном, но и в правовом плане. Следуя за мыслью авторов, мы наблюдаем, как размываются изначальные цели, изменяется масштаб проектов и оказывается невозможным предсказать, какие именно пространственные и временные эффекты сложатся внутри рамочной концепции «реновации территории». С одной стороны, авторы показывают, как в трех масштабах – пространственном, социальном и политическом – различным образом развиваются проекты реновации во Франции и в России. Во Франции процесс реновации универсален, но направлен на децентрализацию и решение локальных проблем и тем не менее показывает ограничение действия демократических институтов. В России реновация управляется административно в пределах городов-регионов, публично направлена на решение технических, а не социальных проблем и использует демократические институты для того, чтобы подчинять действия локальных сообществ административной логике и решениям «сверху». В обоих случаях *правовая цель реновации*, как подчеркивают авторы, оказывается неустойчивой. Однако можно развить это утверждение дальше: под вопросом оказывается идея легальности или права как инструмента достижения справедливости, социальной или утилитарной. Мы видим, что социальные или технические проблемы маркируют две предельные цели утилитарного или социального порядка, основанного на правилах, который тем не менее в каждом из случаев оказывается частичным и неполным.

Вторая статья этого раздела представляет собой эксперимент с форматом представления исследования в области городского права. Если статья Инизан и Суловой строится как классический вариант сравнения двух кейсов, то описание статистики и основных параметров правового института исторических поселений в России Снежана Грозовская представила в формате обзора данных за период 2010–2021 годов. Подобная практика технических и эмпирических обзоров имеющейся и специально собранной статистики и данных распространяется последнее время в количественных исследованиях в точных и естественных науках, однако гораздо реже встречается в качественных исследованиях. Однако, учитывая существующее представление о противоречивости и неполноте российской городской статистики, на которое обращают внимание, в частности, Инизан и Сулова, подобный обзор приобретает дополнительное значение и задает рамку для исследования упорядочивания данных о городах. Вопросы, которые ставит Грозовская, затрагивают не только исторические поселения, но могут быть адресованы и другим правовым институтам российских городов. По-

чему правовые и охранные практики в российском пространстве так трудно поддаются статистическому обобщению и описанию? Что делает для постсоциалистических практик невозможным их гладкое статистическое описание в его нынешней форме?

Третий блок номера имеет исторический характер и посвящен развитию правовых инструментов в трех различных географических измерениях: российском, американском и канадском. Эти три версии истории городского регулирования также, в свою очередь, представлены в разных формах. Первый обзор постсоциалистического права в России отражает неcodифицированный характер его истории и фактически является первым наброском для возможного исторического исследования его практик. Александр Антонов в разговоре с Анной Алимпиевой выделяет основные, характерные черты постсоциалистического городского права: постоянный прессинг необходимости ускорения и модернизации, возникающее из-за этого стремление к постоянному расширению и освоению «нового» – территорий, инструментов, концепций, – переходные, неустойчивые пространства и воспроизводящиеся проблемы, которые возникают в результате городского управления. Парадокс постсоциалистического права в этом смысле можно объяснить тем, что его определяют не механизмы воспроизводства методов анализа и решения проблем, а методы воспроизводства проблем, которые оказываются гораздо устойчивее правил.

Другой подход к воспроизводству проблем показывает Мариана Вальверде, перевод (выполнен Андреем Васильевым) ее классической статьи о городском праве опубликован в заключительной части номера. Рассуждая в фуколдианской перспективе, Вальверде ставит под вопрос сложившуюся англо-американскую логику регулирования землепользования через установление правил использования земли, которые на муниципальном уровне ограничивают частные права собственников. Конфликт между публичным городским правом и частным правом собственников, который при этом возникает, выступает для Вальверде отправной точкой для обсуждения особого правового инструмента – категории «неудобства», которая позволяет наделить правовым статусом исключения из существующих правил. Важным моментом, на который обращает внимание Вальверде, является историческое изменение самой категории неудобства: от анахронического, домодерного инструмента через эпоху высокого модерна и городского регулирования к возрождению этой категории в ответ на гетерогенность и сложность городских отношений в период заката модернистской логики. Таким образом, Вальверде указывает на социальный ха-

актер упорядоченного регулирования и воспроизводства неудобств, в отличие от технических проблем, которые возникают при нерегулируемых отношениях и конфликтах, о которых говорит Антонов.

Переход между двумя типами проблем и неудобств, регулируемых и нерегулируемых, а также между упорядоченным действием неолиберальной логики зонирования и постсоциалистических практик показывает исследование Романа Бабейкина. Хотя обзор существующих публикаций как основной метод исследования, выбранный Бабейкиным, фокусируется на экономическом измерении правового зонирования, его выводы выходят за пределы экономического анализа и даже экономики права. Заключительная схема, которая суммирует основные различия и изменения в определении правового зонирования в американской практике с дополнением к российским и канадским кейсам, позволяет связать и противопоставить «социальному комфорту» «экономический рост», который может вызывать дискомфорт, публичному (обобщенному) благополучию общества – благополучию ограниченного сообщества. Если соотнести логику этих различий с двумя предыдущими разделами номера про инфраструктуру и объекты, то можно говорить о том, что, с одной стороны, порядку и комфорту противопоставляются проблемы и дискомфорт, а с другой – есть два способа воспроизводства (бес)порядка: социальный и технический. И если российское право на уровне инструментов стремится к обобщенному порядку и благополучию за счет частного дискомфорта и экономического роста, то американское право пытается достигнуть частного комфорта за счет баланса между воспроизводством обобщенного благополучия / порядка и проблемами / частными интересами и конфликтами между ними.

В результате можно сформулировать предварительный ответ, который дает предлагаемый читателю номер на вопрос: каким образом могут существовать не только невозможные объекты, но и невозможные, не объяснимые в рамках одной логики нарративы? Модерная наука ориентируется на воспроизводство методов и устойчивость научных практик, которые подвергаются сомнению ее критиками, в частности исследователями науки и техники (Science and technology studies, STS) и акторно-сетевой теории, начиная с конца 1970-х годов. Однако эти исследователи не говорят о том, что приходит на смену устойчивым современным методам. Лишь в 2000-е годы Латур и Ло начинают говорить о проблемах как основном инструменте социальных исследований и исследований науки.<sup>15</sup> В текстах, которые собраны в этом номере, показано, что не-

15. Latour B. (2004) Why has Critique Run out of Steam? From Matters of Fact to Matters of Concern // Critical Inquiry. No. 30. P. 225–248; Law J. (2004) Matter-ing: or how might STS contribute? // Centre for Science Studies, Lancaster University, Paper for 1-day workshop at the Saïd Business School, Oxford University, 30th June, 2004 'Does STS Mean Business'. URL <http://www.heterogeneities.net/publications/Law-2009TheGreer-BushTest.pdf> (accessed 03 October 2022).

возможно воспроизводство *только порядка* или *только проблем* – одно не существует без другого, нарратив не существует как последовательность дискретных событий. Наоборот, невозможный нарратив представляет собой плотную насыщенную структуру наподобие кролика-утки Витгенштейна: там, где нет воспроизводства порядка, есть воспроизводство проблем. Причем границы проблем и порядка, различных нарративов и сценариев могут пересекаться и накладываться, образуя в результате плотную ткань не только вербального, но и визуального или эстетического образа. Пример подобной

плотной ткани могли бы показать рецензии на две важные теоретические книги, вышедшие на русском языке в 2022 году: перевод классической работы Лео Штрауса «Город и человек»<sup>16</sup> и книга Виктора Вахштайна<sup>17\*</sup> «Воображая город». Оба текста представляют собой насыщенную среду, которую можно интерпретировать не только концептуально, но и организационно: как сократовский диалог у Штрауса и картографию теорий у Вахштайна\*. Однако рецензии не состоялись – мы живем в пространстве изменений, – и теперь осталась лишь отсылка к ним в конце введения как надежда на продолжение разговора.

---

16. Штраус Л. (2021) Город и человек. СПб.: Владимир Даль.

17. Вахштайн В. С.\* (2022) Воображая город. Введение в теорию концептуализации. М.: НЛО.

\* Признан иностранным средством массовой информации, выполняющим функции иностранного агента

# Инфраструктура и (дис)комфорт

# От регулирования к медиации: экология нормативностей городского партиципаторного проекта

Даниил Почукаев,  
Андрей Кузнецов

## Введение. Что это за шум под «мостом»?

Представьте двух исследователей города, заметивших новую конструкцию в одном из спальных районов Санкт-Петербурга. Они приближаются к ней, наблюдают и пытаются понять происходящее вокруг:

- Что это за шум под мостом?
- Ну, строго говоря, это не мост, а путепровод. Мост – это конструкция над водой, а эта нависает над проезжей частью...
- Ладно-ладно, что это там под путепроводом? Неужели скейт-площадка?
- Да, именно так.
- Как необычно для Санкт-Петербурга! Это что-то новое. Еще год-полтора назад здесь был каменный пустырь. А теперь на небольшой огороженной территории на скейтбордах, самокатах, роликах и велосипедах катаются люди. Площадку разместили строго под путепроводом. С одной стороны, она примыкает к стене в месте перехода путепровода в наземную трассу. С трех других ее окружает автомобильная дорога.
- Подойдем поближе. Вон новый пешеходный переход, а за ним вход на территорию.
- Сколько здесь людей, движения, звуков!

Почукаев Даниил Алексеевич, магистр социологии (Европейский университет в Санкт-Петербурге).

E-mail: pochukaevdaniil@gmail.com

Кузнецов Андрей Геннадиевич, кандидат социологических наук, научный сотрудник, Центр исследований науки и технологий, Европейский университет в Санкт-Петербурге; Российская Федерация, 191187, Санкт-Петербург, ул. Гагаринская, 6/1а.

E-mail: akuznetsov@eu.spb.ru

В статье исследуется экология нормативностей (гетерогенных норм, не образующих систему) городского партиципаторного проекта. Для этого был реконструирован проект обустройства современной вело-роллерной площадки (памп-трека) и уличного скейт-парка, реализованный при помощи проекта партиципаторного бюджетирования «Твой бюджет» в Санкт-Петербурге. Метод исследования – кейс-стади. В ходе исследования проанализированы три группы документов: (1) документы, созданные авторами инициативы обустройства скейт-парка и памп-трека; (2) документы, регламентирующие проект «Твой бюджет» или ориентирующиеся на правила его реализации; (3) документы, подчиняющиеся общим правилам регулирования городских проектов. С опорой на акторно-сетевую теорию рассмотрено, как внутри комплексной экологии нормативностей партиципаторного городского проекта сопроизводятся квази-субъекты и квази-объекты современных российских городов, как меняются их свойства, компетенции и масштаб. Показано, что материальные элементы исследуемого городского пространства и социальная группа его пользователей были сконструированы в одном и том же процессе. В заключение предложено говорить о медиации городских проектов в качестве альтернативы дискурсу о регулировании, которая позволяет лучше описать процессы социоматериальной демократизации российских городов.

**Ключевые слова:** партиципаторное бюджетирование; городской активизм; скейт-парк; право на город; социология города; исследования наук и технологий; акторно-сетевая теория; Бруно Латур; Чикагская школа социологии города; Роберт Парк

**Цитирование:** Почукаев Д., Кузнецов А. (2022) От регулирования к медиации: экология нормативностей городского партиципаторного проекта // Городские исследования и практики. Т. 7. № 3. С. 15–38. DOI: <https://doi.org/10.17323/usp73202215-38>

– Я насчитал порядка семидесяти человек. Но они не мешают друг другу, нет ощущения толпы. Почему?

– Смотри, площадка разделена на три секции опорами путепровода и лавочками. Люди и практики распределены по разным участкам. На лавочках сидят мужчины и женщины разного возраста. Вот о чем-то спорит группа подростков. То тут, то там сидят или стоят родители. Иногда они увлечены катанием своих и чужих детей, иногда – своими смартфонами.

– Но статика, ожидание, созерцание прагматически и пространственно здесь маргинальны. Стоящих, сидящих, ждущих, наблюдающих – меньшинство. Они размещаются по краям площадки и на границах между секциями. В центре внимания – скейтбордисты, самокатчики, роллеры, велосипедисты, их транспортные средства и практики. На площадке есть взрослые катающиеся, но большинство – молодые люди. В основном мальчики и юноши, но, конечно, есть девочки и девушки. Все они движутся.

– Да, поначалу кажется, что движение броуновское. Ездоки чудом не натыкаются друг на друга. Но потом начинаешь распознавать паттерны. Где-то спортсмены используют схожие маршруты или повторяют одинаковые элементы. Тогда образуются небольшие очереди. Потом эти очереди распадаются. Катающиеся разъезжаются по разным частям площадки, чтобы затем снова собираться в небольшие группы. Тогда они что-то обсуждают, показывают друг другу, спорят и шутят.

– Видишь, недалеко от входа есть вытянутая платформа и рядом с ней платформа поменьше? Это что, какая-то хипстерская лавочка?

– Не думаю, вон на нее запрыгнул парень на самокате, проехал и спрыгнул с другой стороны. В другой секции тоже есть ряд платформ, бордюров и заборчиков, предназначенных для выполнения различных элементов на скейтбордах и самокатах.

– А эту штуку в средней секции я знаю – это боул. Тут обычно катаются на самокатах и велосипедах. Проезжают несколько кругов, чтобы набрать скорость, и выпрыгивают в месте, где боул соединяется с остальной частью площадки идущим вдоль него металлическим ободком.

– Да-да, видел, как девушка, выпрыгнув, приземлилась на колени в специальной защите и ударила своим самокатом по бетонной плите. Теперь вскочила и едет дальше.

– Как это плита не крошится?!

– Я сейчас подошел к тому месту – и там лишь мелкие царапины, небольшие засечки от таких ударов. А что в третьей секции?

– Там памп-трек – асфальтированная площадка с различными подъемами и спусками, напоминающими холмики или волны. В основном там велосипедисты и роллеры, реже – самокатчики.

– Да, но сейчас последних большинство.

– Пойдем к выходу?

– Ага, надо как-то осмыслить все это. Между забором площадки и путепроводом есть выложенная бетонными плитами дорога. По ней можно перейти к другой улице.

– Да-да, с другой стороны площадки я видел пешеходный переход, симметричный тому, по которому мы сюда пришли.

– Гляди, и здесь движение! Скейтбордисты отрабатывают упражнения. Вот один балансирует на доске, подпрыгивает, захватывая скейтборд ногами и заставляя его перевернуться под собой в воздухе, снова приземляется на него и проезжает дальше...

Что это за место? Мы вместе с двумя наблюдателями побывали на площадке, совмещающей в себе памп-трек и скейт-парк (рис. 1). Она была построена под Коломняжским путепроводом в Санкт-Петербурге по инициативе двух простых горожан – Елизаветы Челноковой и Михаила Сазонова – в рамках проекта «Твой бюджет». Авторы проекта называют эту площадку «спотом» (от. англ. spot – место, зона). Это общее название пространств для занятий экстремальными видами спорта с использованием скейтбордов, велосипедов, самокатов. Споты бывают разной конфигурации и чаще всего так называют скейт-парки. Но авторы совместили в своем проекте скейт-парк с памп-треком, то есть вело-роллерной площадкой. Вслед за ними мы будем далее называть этот гибридный скейт-парк и памп-трек спотом.

### **Спот как институт**

Но почему этот спот нам интересен? Стоит ли из-за шума под мостом «поднимать





**Рис. 1. Спот под Коломяжским путепроводом, октябрь 2021 г.**  
Источник: фото Даниила Почукаева.

шум» в научной литературе? С каким релевантным исследованием города сюжетом мы здесь имеем дело? Возможно, это история превращения не-места, пространственных отходов строительства автомобильного шоссе, в место, обжитое горожанами и имеющее для них значение [Оже, 2017]. В какой-то мере это так. Но наш кейс скорее подрывает различие между не-местом и антропологическим местом у Марка Оже и вряд ли может быть проанализирован в этих терминах. Тогда речь о том, как горожане наконец-то получили право на город [Lefebvre, 1996]? Конечно, это так. Но нас здесь интересует не общий разговор о необходимости дать людям право на город, а исследование процессов, происходящих после того, как они это право в той или иной мере получили. Понятие «права на город» само по себе формально, оно указывает лишь на гипотетически реализуемую возможность, игнорируя социоматериальности практик задействования этого права, которые нас здесь интересуют прежде всего.

Поэтому мы оттолкнемся от другого тропа в исследованиях города. Все социологи города, конечно, слышали о пионерской работе Роберта Парка «Город: пред-

ложения по исследованию человеческого поведения в городской среде» [Парк, 2011], хотя немногие по-настоящему читали ее. В этой работе Парк определяет город как институт. Истоки этого понятия, заимствованного у социолога еще более раннего поколения, Уильяма Грэма Самнера, нас интересуют меньше, чем яркий и простой образ, через который Парк раскрывает его. «Многое из того, что мы обычно воспринимаем как город, – его хартии, формальная организация, здания, трамвайные пути и т. д., – является или представляется *просто артефактом*. Но лишь тогда и постольку, когда и поскольку эти вещи через привычку и обыкновение связываются, как *орудие в руке человека*, с заключенными в индивидах и сообществе жизненными силами, они обретают *институциональную форму*» [Там же, с. 20]. Город-институт для Парка – это инструмент в руке человека, психофизический механизм [Там же], соединение физической и моральной организации, машинерии и инструментов города с природой человека. Хотя само слово «институт» встречается в тексте нечасто и лишь на первых страницах, структура работы, выраженная в заголовках разделов («План города и локальная организация», «Промышленная организация и мо-

ральный порядок», «Темперамент и городская среда»), говорит о том, что именно этот концепт управляет аргументацией всей работы<sup>1</sup>.

Чего Парк хочет достичь таким определением? Это можно понять через то, чему противопоставляется город-институт. При помощи понятия «институт» Парк утверждает, что город – это не сугубо искусственное образование, не просто «скопление лиц и социальных упорядочений» [Там же, с. 19]. Критический потенциал этого утверждения нельзя недооценивать. Подобное заявление контринтуитивно в контексте изучения американских городов, планировка которых создает представление о городе как артефакте, которым можно манипулировать как конструктором посредством административных и/или политических решений. В противовес этому Парк определяет город как нечто естественное<sup>2</sup>, «непредусмотренный (undesigned) продукт усилий последовательных поколений людей» [Там же, с. 20], а его развитие – как рост, а не простую агрегацию [Парк, 2006]. Все это нужно, чтобы сказать, что городское сообщество не управляется только лишь политико-административными способами – законами, декретами, решениями девелоперов и планировщиков. Нужно принять во внимание другие субполитические и субправовые силы, которые воплощены в сентиментах, обычаях, привычках, культурах, темпераментах жителей городов, и укоренены в человеческой природе. Социология города Парка – это попытка в равной мере ограничить высокомерие и капиталистов, и политиков, и бюрократов, и реформаторов, которые могут полагать, что городом можно управлять лишь посредством волевых решений и искусственно созданных формальных правил (законов) и категорий (статистических классов). Вместо этого они должны считаться с человеческой природой, которая определяет городскую жизнь как естественный, а не политико-административный процесс, модифицирует попытки управлять городом как сугубо искусственной конструкцией.

Хотя мы не преследуем здесь тех же целей, что и Парк, нашей отправной точкой будет уподобление спота институту в его понимании. Парковское понятие института выражает событие – соединение материальной структуры спота с моральными и жизненными силами его пользователей. Соединение материалов, тел и практик в споте контингентно, но отнюдь не случайно. Конструирование этой площадки – кейс конструирования города-института, пусть и в малом масштабе.

### **Институт и конструкция: к диалогу между чикагской социологией города и акторно-сетевой теорией**

Однако может показаться, что уподобление спота институту неуместно. Во-первых, у Парка город-институт – непреднамеренный продукт безличного естественного процесса роста. Спот же не только был построен преднамеренно – нам даже известны авторы этого проекта. Во-вторых, Парка не интересует происхождение машинерии и материальности города, он принимает их как данность, а в центре внимания оказываются естественные группы, естественные ареалы или зоны и естественные процессы отбора и сегрегации населения города. Одним словом, его интересуют процессы образования естественных, а не искусственно определяемых административно-политических социальных групп. Нам же будет интересно, как в случае спота одновременно конструируются и объекты городской среды, и заполняющие их социальные группы. Поэтому образ города-института Парка является для нас всего лишь отправной точкой. Чтобы пойти дальше, нужно обратиться к ресурсам акторно-сетевой теории (actor-network theory, ANT), которые позволяют нам иметь дело с двумя вышеозначенными аспектами.

Во-первых, в ANT Бруно Латуром было существенно модифицировано понятие конструкции, страдавшее от двух проблем. *Первая проблема* связана с неадекватной концепцией актора-конструктора, которого понимают как всемогущего, подобного

1. Поэтому Пьер Ланнуа [Lannoy, 2004] ошибается, говоря, что в той версии статьи, которая была опубликована в 1925 году, Парк отбрасывает концепт института в пользу экологической метафоры [Park et al., 1984 [1925], р. 1–47]. В действительности изменилась лишь терминология (ссылку на уже неактуального Самнера заменил язык экологии человека, продвигаемый Парком, Э. Берджессом и Р. Маккензи), но сам концепт остался тем же. Об этом говорит и сохранение ключевого образа (инструмент в руке человека), и оставшаяся нетронутой основная часть работы (переписано лишь введение к ней).

2. Этот тезис нужно понимать через характерную для социологии Парка оппозицию естественное/административное (искусственное). *Естественные* зоны, границы и группы города он противопоставляет *административным* районам, границам и классам, статистически фиксируемым бюрократией.

Богу агента, творца *ex nihilo*. Решая эту проблему, Латур ненамеренно сближается с Парком, социология которого, как мы увидели, была направлена именно против такой концепции городского актора. Латур утверждает, что «нет конструктора (*maker*), мастера, создателя, о котором можно было бы сказать, что он господствует над материалами» [Латур, 2006а, с. 371]<sup>3</sup>. Вместо этого, чтобы сохранить свой аналитический и критический потенциал, понятие конструкции должно указывать на «неопределенность относительно того, что будет построено, и относительно того, кто ответствен за возникновение виртуальностей материалов» [Там же]. Нет автора, который бы господствовал над своим произведением и полностью контролировал его [Latour, 1999, p. 266–293]. Это справедливо и для авторов спота. Далее мы увидим, что хотя они, несомненно, являются ключевыми агентами всего процесса, они далеки от того, чтобы господствовать над ним.

Вторая проблема состоит в неадекватной концепции материала, вовлеченного в процесс конструирования. Есть четыре «неправдоподобные» роли, которые конструктивисты традиционно отводят материалам: 1) безудержная сила, подчиняющая себе человека; 2) аморфная «глина», принимающая форму, которой ее наделяет человек; 3) слегка сопротивляющиеся, но полностью подвластные творцу объекты; 4) кантовская концепция, в которой объекты играют роль статистов, гарантирующих лишь то, что сторонник этой концепции не идеалист. Чтобы решить эту проблему, Латур предлагает переопределить понятие «конструировать» как «учиться становиться чувствительным к противоречивым требованиям, запросам, давлениям конфликтующих агентностей, ни одна из которых по-настоящему не властвует» [Латур, 2006а, с. 373]. В результате этих двух модификаций «конструкция» более не противопоставляется «реальности» (в терминах Парка «естественное» не противопоставляется «искусственному»). Вводится принцип «чем больше конструкции, тем больше реальности» [Там же, с. 374]. А вместо старой оппозиции вводится новая – между конструктивизмом и фундаментализмом.

Эта трансформация понятия конструирования в АНТ позволяет сохранить интуицию Парка о том, что город-институт не является конструктором, который всемогущий актер может пересобирать

по своему усмотрению. И в то же время парковский образ дает понять, что спот с, казалось бы, прозрачной историей создания, разворачивающейся на наших глазах, все же не является «просто артефактом», полностью определяемым намерениями его авторов.

Во-вторых, АНТ позволяет нам избежать как технического, так и социального фундаментализма [Каллон, 2015]. Мы не предполагаем «материальности» или «социальности» спота уже существующими, равно как и не рассматриваем процессы их конструирования как непроблематичные. Конструирование таких элементов спота как боул, рейл, квотер, бетонная заливка, мы исследуем с тем же интересом, что и конструирование авторов проекта и группы пользователей площадки. Далее мы уделим особое внимание тому, какую роль в этом едином процессе социоматериального конструирования играют документы, обладающие разной нормативностью.

Что дает нам апелляция к тропу города-института? Во-первых, она смещает перспективу на институты. Вместо того чтобы быть эфемерной рамкой, которая должна упорядочивать и ограничивать произвол акторов, институт теперь становится материальной, практической и данной в опыте ценностью, с которой ее авторы, заинтересованные группы и релевантные организации носятся как с ребенком (ср. с объект-институтами у Латура: [Latour, 1999, p. 188–189]). Во-вторых, этот троп позволяет артикулировать относительно архаичные и современные сюжеты в социологии. Если Парк говорил об институтах как сочленениях психического и физического, морального и пространственного, то современные социологи используют идиому социоматериальности, чтобы исследовать процессы параллельного конструирования городских групп и объектов. Это позволит нам в дальнейшем, опираясь на АНТ, все же вести диалог с Парком. Теперь посмотрим, с какими современными тенденциями в исследованиях города соотносится наш кейс.

### **Проект «Твой бюджет» как лаборатория социоматериальной демократизации российского города**

Современные исследования города фиксируют ряд разнонаправленных урбанисти-

3. Здесь и далее при цитировании «Надежд конструктивизма» Б. Латура мы скорректировали перевод.

ческих тенденций. Одни авторы говорят о расщеплении городских пространств и инфраструктур, которому сопутствует неолиберализация городов и рост неравенств внутри них [Graham, Marvin, 2002]. Другие – о дигитализации и датафикации городов [Marvin, Luque-Ayala, McFarlane, 2015]. Третьи – о превращении городов в «живые лаборатории» и тестовые площадки для высоких технологий [Engels, Wentland, Pfothner, 2019].

Еще один тренд – социоматериальная демократизация городов [Marres, 2012]. В процесс принятия решений о строительстве, реконструкции, развитии и использовании городов вовлекаются все более разнородные группы с разными целями, идентичностями и экспертизами. В этой статье мы сфокусируемся на одной из форм такой демократизации – партиципаторном бюджетировании (далее – ПБ). Это способ перераспределения части бюджетных средств города или муниципалитета при участии горожан. В частности, нас интересует проект ПБ «Твой бюджет» (далее – ТБ), реализуемый Комитетом финансов Санкт-Петербурга при непосредственном участии Центра гуманистической урбанистики Европейского университета в Санкт-Петербурге, который разработал методологию проекта<sup>4</sup>.

Что из себя представляет ТБ? Это проект партиципаторного бюджетирования, позволяющий жителям Санкт-Петербурга предлагать и реализовывать идеи по изменению города. ТБ существует с 2016 года и имеет годичный цикл, который разбит на ряд фаз: рекрутинг, отбор районов-участников, жеребьевка горожан-участников, образовательные лекции, экспертиза инициатив, голосование по инициативам и реализация проектов.

*Рекрутинг* проходит в январе-феврале. Любой совершеннолетний житель города может зарегистрироваться на сайте ТБ<sup>5</sup> и подать заявку на участие в проекте. Содержание и формат текста заявки никак не фильтруются на входе. Поэтому заявки могут содержать и совершенно «дикие», курьезные идеи, и заведомо нереалистичные для реализации в рамках ТБ предложения, и те, что в итоге становятся реализованными проектами. К первым можно отнести предложение временно переокрасить чаек-клуш, обитающих в границах Василеостровского района в цвета российского флага в рамках празднования

80-й годовщины дня Военно-морского флота Российской Федерации. Ко вторым – предложения открыть новую ледовую арену или построить парк на Набережной Макарова (бюджеты подобных масштабных проектов существенно превосходят объемы средств, выделяемых районам Санкт-Петербурга в рамках ТБ). К третьим – идеи организации крытых перехватывающих велопарковок у станций метро Московского района или строительства площадки для выгула и дрессировки собак. Каждый год на сайте регистрируется несколько тысяч заявок.

Затем *отбираются шесть районов* Санкт-Петербурга, которые станут участниками проекта в данном году. Участниками становятся те районы, от жителей которых было подано больше всего заявок и которые не участвовали в проекте годом ранее. Каждый район-участник получает из бюджета Санкт-Петербурга 15 млн руб. на реализацию проектов на своей территории. В каждом районе может быть реализовано от одного до трех проектов, общая стоимость которых не должна превышать этот лимит.

Далее в каждом районе происходит *формирование бюджетной и резервной комиссий*. Горожане, подавшие заявки на участие в проекте ТБ, должны лично прийти на встречу-жеребьевку. В каждом из районов-участников ТБ проводится своя встреча. Не пришедшие на встречу не участвуют в жеребьевке. Те, кто не был отобран в результате жребия, больше не участвуют в ТБ в этом году. Из тех, на кого пал жребий в каждом из районов-участников, формируются две комиссии по 20 человек. Первая комиссия фактически перераспределяет бюджет своего района и потому называется бюджетной (далее – БК). Ее участники решают, на реализацию каких проектов в итоге будут выделены деньги. Участие в БК осуществляется на волонтерских началах и требует времени и сил. Далеко не все отобранные участники проходят весь цикл работы БК. Одни покидают ее из-за нехватки времени на разработку проекта, другие – из-за осознания, что лимита в 15 млн руб. недостаточно для реализации их проекта, третьи просто теряют интерес к такой деятельности. Поэтому в каждом из районов-участников также формируется резервная комиссия (РК). Если участник по какой-либо причине покидает БК, его замещает член РК, активно

4. Центр гуманистической урбанистики ЕУСПб: <http://upcenter.tilda.ws/portftb/>.

5. Проект «Твой бюджет»: <https://tvoybudget.spb.ru>.

участвовавший в образовательном цикле проекта и готовый немедленно приступить к работе<sup>6</sup>. Участники, перешедшие из РК в БК, могут продолжить разрабатывать собственный проект либо присоединиться к инициативам, которые уже разрабатываются другими членами БК.

Затем наступает *образовательная фаза*, длящаяся около трех месяцев. Участники БК и РК слушают лекции сотрудников Центра гуманистической урбанистики и приглашенных экспертов в сфере городского хозяйства Санкт-Петербурга, чтобы узнать, как устроен город и управление им. Параллельно проводятся еженедельные заседания БК (в которых также принимают участие члены РК), в ходе которых «заявки» превращаются в «инициативы». Участник БК может продолжить разрабатывать проект-инициативу на основе своей исходной идеи-заявки либо отбросить ее и в свете знаний, полученных в ходе образовательного цикла, предложить другой, предположительно более реалистичный проект, либо присоединиться к инициативам других, представляющихся ему или ей более интересными. Важную роль в работе БК играют модераторы. Они руководят дискуссией на заседаниях БК, ведут их видеозапись, дают рекомендации и консультации участникам. Они также являются связующим звеном между членами БК и экспертами в процессе подачи инициатив на экспертизу. Кроме того, модераторы администрируют сообщества в социальной сети «ВКонтакте», которые есть у каждого района города. Работа БК, как правило, завершается в июне. Итогом этой работы становятся документы, содержащие описание инициатив или инициативных проектов, которые предлагают реализовать члены БК.

Далее следует *фаза экспертизы инициатив*. Члены БК направляют свои инициативы на рассмотрение в экспертные комиссии, состоящие из представителей релевантных проектам городских комитетов и администраций районов<sup>7</sup>. Например, экспертизу инициативы по благоустройству территории детского сада будет проводить отдел образования администрации района, на территории которого предполагается

реализация проекта, а экспертизу инициативы по проектированию пешеходных переходов – Комитет по развитию транспортной инфраструктуры. Экспертные комиссии дают свои рекомендации, которые авторы инициатив могут учитывать или не учитывать в дальнейшей разработке проектов. В заключительной фазе авторы представляют свои доработанные инициативы другим членам БК. После этого среди членов БК, дошедших до данного этапа, проводится *голосование*. Инициативы, победившие в этом голосовании, направляются на *реализацию* в качестве проектов.

Таким образом, активные участники проекта ТБ – члены бюджетной комиссии, прошедшие весь цикл работы, – участвуют в перераспределении городского бюджета, работая в тесном контакте с экспертами и представителями органов власти Санкт-Петербурга. «Твой бюджет» можно без большого преувеличения назвать *лабораторией социоматериальной демократизации* российского города.

Для Парка и его учеников город был социальной лабораторией, а точнее, лабораторией человеческой природы. Город – стратегический локус исследования, работа в котором социолог получает доступ к наблюдению процессов социальной эволюции в ускоренном и увеличенном виде [Парк, 2002]. Но подлинным теоретическим объектом изучения Парка была все-таки человеческая природа (выраженная в институтах), а город был лишь удобной «лазейкой к ее научности». Нас же здесь интересуют процессы вовлечения граждан в управление и изменение города и участия в них, для которых проект ТБ является лабораторией, из которой выходят продукты в виде городских объектов и пространств, понятых нами как институты.

Во-первых, слово «лаборатория» указывает на локальность процессов. Этим мы, с одной стороны, хотим подчеркнуть, что такая демократизация действительно подразумевает вовлечение инициатив снизу в процессы изменения города, но это вовлечение не подразумевает массовости или массовизации. Реализованные в рамках ТБ инициативы не являются продуктом

6. Мы описываем процедуру ТБ такой, какая она была в 2018 году, когда наши герои работали над своей инициативой. С 2020 года в процедуре произошли изменения: жеребьевка стала проводиться онлайн, число участников БК и РК сократилось с 20 человек до 15, а число инициатив-победителей – до двух.

7. Члены РК в этой фазе уже не участвуют. Их участие завершается на предыдущем этапе, где они могут помочь членам БК в улучшении инициатив. Если представитель РК на предыдущих этапах не заменил какого-либо ушедшего члена БК, то к моменту отправки инициатив экспертам его формальное участие в ТБ данного года заканчивается.

чаяний широких слоев населения. Напротив, генезис и развитие каждого проекта могут быть прослежены до его истоков в исходной заявке автора или в документах БК. Относительная прозрачность процедур ТБ открывает хорошие возможности для исследования. Можно проследить этапы трансформации проекта от формирования идеи в небольшом тексте на сайте до воплощения в конкретном городском пространстве. С другой стороны, в силу ограниченности выделяемых средств в рамках ТБ реализуются относительно небольшие, локальные и хорошо локализуемые проекты. В результате реализации таких инициатив создаются городские пространства и объекты, которые можно непосредственно наблюдать и посещать, а большую часть документации по ним можно проследить и тщательно проанализировать.

Во-вторых, слово «лаборатория» в соответствии со своей этимологией указывает на рабочее пространство, *bench*, лабораторный стол или даже верстак. Этим мы подчеркиваем приземленный, практический и прагматический характер демократизации города, о которой идет речь. Эта демократизация оставляет за скобками высокопарную риторику «права на город» и других политизированных тем, но фокусируется на конкретной работе, требующей обретения практических компетенций, предметной экспертизы, заинтересованности и настойчивости, если не страсти и упрямства. Часть этой работы состоит в том, чтобы проходить через множество переговоров и убеждать других людей в ценности своего проекта, заинтересовывать потенциальных сторонников и представлять будущих пользователей. В ходе этого процесса авторы проектов создают не только городские объекты, но и социальные группы.

## Экология нормативностей

Инициативы, реализуемые в рамках ТБ, интересны для нас также тем, что они подразумевают перераспределение не только бюджета, но и источников агентности и нормативности. В городских проектах ПБ несколько гетерогенных источников нормативности наслаиваются друг на друга, конфликтуют, резонируют, взаимодействуют.

Во-первых, ПБ предполагает расширение круга акторов, определяющих, что такое город и каким он должен быть. Горожане выступают с инициативой, в которой

не только *описывают* текущее положение дел, но и *предписывают* городским чиновникам, специалистам и подрядчикам, как они должны локально изменить город. Инициативы, реализуемые в рамках ТБ, хотя и не обладают статусом закона или регламента, тем не менее носят нормативный характер. В нашем кейсе мы рассмотрим обстоятельства, при которых предписания на бумаге в тексте инициативы обретают социоматериальные следствия.

Во-вторых, другим источником нормативности является сам проект ТБ. На входе к авторам, равно как и к содержанию их заявок, не предъявляется практически никаких требований. Однако заявки, отобранные путем жребия для последующей разработки в рамках БК и РК, в очереди фаз подвергаются существенному форматированию и превращаются в полноценные инициативы городских партиципаторных проектов. Специфика ТБ – обширная образовательная программа, в которой эксперты проекта объясняют авторам инициатив, что и как они должны сделать, чтобы их проекты могли быть реализованы. В результате авторы обретают новую экспертизу и компетенции, а их проекты – новые свойства. Наконец, есть правила, регламенты и законы, регулирующие реализацию городских проектов, за соблюдением которых следят чиновники и специалисты.

Нас интересует экология нормативности партиципаторных городских проектов. Говоря «экология», мы, конечно, держим в уме наследие Парка. Говоря об экологическом аспекте городского сообщества, он указывал на то, что его компоненты не образуют системы, если под ней понимать когерентное, внутренне согласованное и относительно непротиворечивое целое. Все население города не живет в одном и том же моральном порядке, не обладает общим «универсумом дискурса». Таких порядков в городе много, и отношения между ними не определены. Люди, живущие рядом, не обязательно найдут общие темы для разговора, между ними не обязательно есть моральная или психическая связь, но они сосуществуют, кооперируются и конкурируют друг с другом, не обязательно даже зная об этом. И поэтому, хотя город не является системой, он не является и конструктором из изолированных друг от друга блоков. Поэтому рост города не представляет собой простую агрегацию, добавление новых элементов благодаря экологическим связям между ними отражается на всех остальных элементах [Парк, 2006]. Экология человека исследует

симбиозы, аккомодации, сосуществования, соположения, соупорядочивания или координации, не пытаясь вообразить, что над всем этим нависает какая-то общая рамка. Это схвачено в таких ключевых для Парка различениях, как человеческая экология/социальная психология, пространственная конфигурация/моральный порядок, симбиоз/социализация, мобильность/коммуникация.

В этом духе рассматривая гетерогенные по своим источникам, силе и содержанию предписания и нормы, релевантные партиципаторному городскому проекту, мы не полагаем, что они формируют какую-то систему. Как гетерогенные пре-скрипты интерферируют, сопрягаются, сосуществуют друг с другом, чтобы превратиться в скрипты, программы действия, в большей или меньшей степени обязательные для акторов, релевантных проекту? Как при этом меняются свойства проектов и способности их авторов? Мы исследуем эти процессы на примере создания вело-роллерной площадки (памп-трека) и уличного скейт-парка под Коломяжским путепроводом в Санкт-Петербурге – инициативы Елизаветы Челноковой и Михаила Сазонова, успешно реализованной в рамках ТБ в 2018–2020 годах.

Почему мы выбрали эту инициативу для кейс-стади? Во-первых, хотя проект уже завершен, это произошло относительно недавно, и его история еще не успела подвергнуться существенным ретроспективным искажениям. Это позволяет нам проследить его трансформацию на разных этапах. Во-вторых, проект богат материалами. Помимо информации с сайтов ТБ и Единой информационной системы в сфере закупок<sup>8</sup>, существенным источником данных стало сообщество проекта «#спотподмостом» в социальной сети «ВКонтакте»<sup>9</sup>. Там авторы проекта рассказывали будущим пользователям спота о своих успехах и неудачах. Например, с кем им удалось провести переговоры, от каких государственных органов они получили разрешение на дальнейшую работу, на каком этапе находится проект, с какими трудностями они столкнулись. В-третьих, хотя проект считается успешным, его развитие и реализация не были гладкими. Авторы инициативы столкнулись с рядом драматичных испытаний, преодоление которых

было зафиксировано в различных документах. Наконец, немаловажно и содержание самого проекта – идея строительства памп-трека и скейт-парка. Конструирование такого объекта вряд ли можно назвать инновацией в строгом смысле слова. Уже существуют проектировщики и застройщики, обеспечивающие реализацию подобных проектов. Однако строительство спота вряд ли можно назвать типовым проектом. Этот памп-трек стал первым для Санкт-Петербурга, а скейт-парк является одним из самых больших в городе. Поэтому далеко не любой специалист по архитектуре и строительству, проектировщик или застройщик обладают экспертизой для реализации такого проекта. Это обстоятельство подчеркнуло, что в отношении социоматериальных характеристик памп-трека и скейт-парка авторы инициативы и их союзники обладают экспертизой, отличающейся и независимой от экспертизы специалистов комитетов Санкт-Петербурга.

## **Хронология кейса: памп-трек + скейт-парк = #спотподмостом**

### **Февраль – март 2018: от заявок – к работе в комиссиях через жребий**

Реконструируем ключевые события в истории создания спота. Для этого нужно вернуться в февраль 2018 года, когда два наших протагониста – Елизавета Челнокова и Михаил Сазонов, – не будучи на тот момент знакомыми, подали заявки на сайт ТБ, зарегистрировав их в Приморском районе Санкт-Петербурга. Елизавета выступила с идеей построить под Коломяжским путепроводом памп-трек – площадку для активного велоспорта. Михаил же предложил построить в Изотовском сквере скейт-парк. В марте по результатам жеребьевки Михаил был отобран в БК, а Елизавета – в РК.

После жеребьевки Елизавета и Михаил приступили к длительной работе по преобразованию своих кратких заявок в инициативу, которую одобрили бы эксперты и другие члены экспертной комиссии. Они посещали лекции экспертов и встречи БК, меняя свои идеи, выполняя расчеты, придумывая убедительные доводы в пользу своих проектов. В чем различие между членами БК и РК? И те и другие

8. Государственная закупка на строительство спота на сайте Единой информационной системы в сфере закупок: <https://zakupki.gov.ru/epz/order/notice/ea44/view/documents.html?regNumber=0172200004920000044>.

9. Сообщество «#спотподмостом»: <https://vk.com/spotpodmottom>.

посещают одни и те же мероприятия образовательного цикла ТБ, а также встречаются на заседаниях БК. Но членам БК нужно лишь проявить достаточно трудолюбия и настойчивости и не бросать свой проект, и тогда их инициативы точно дойдут до этапа голосования и даже могут победить. У членов же РК изначально нет таких гарантий. Поэтому они могут идти двумя основными путями. Либо продолжить разрабатывать свой проект, активно участвуя во встречах и посещая лекции, в надежде, что кто-то из членов БК ее покинет и тогда именно им предложат занять его место. Либо отбросить свою исходную идею и стать соавтором проекта кого-то из БК.

### **Апрель – июнь 2018: объединение инициатив, экспертиза и голосование**

Елизавета перешла в БК в апреле 2018 года, после того как эту комиссию покинули несколько участников<sup>10</sup>. Вскоре она и Михаил решили объединить свои проекты. Формальным лидером и автором проекта осталась Елизавета, но на всех дальнейших встречах они фигурировали как соавторы. Причиной объединения стал дефицит мест в районе, подходящих под их проекты. Поэтому авторы решили предложить построить скейт-парк и памп-трек на одной территории.

В конце апреля объединенная инициатива была отправлена на экспертизу. После экспертизы авторы еще раз модифицировали ее содержание в ответ на критические замечания. В конце июня прошло голосование по проектам. На момент голосования в БК осталось восемь человек<sup>11</sup>. На голосование было выставлено пять проектов (большая часть других проектов на смогли пройти экспертизу). Первое место занял проект строительства велопарковок (4 голоса). Второе место – проект Елизаветы и Михаила (2 голоса). Третье место – проект площадки для выгула собак (1 голос). Четвертое место – проект многонационального этнокультурного казачьего центра (0 голосов). Еще один проект был снят с голосования, и один

из членов БК воздержался от голосования. Согласно правилам ТБ, победителями являются проекты, занявшие в результате голосования первые три места. Проекты, занявшие более высокое место, имеют приоритет при распределении 15 млн руб. Бюджет проекта, занявшего первое место, составил чуть более 2 млн руб., поэтому инициатива Елизаветы и Михаила получила возможность реализации. Если бы она заняла третье место, этой возможности не было бы.

### **Июль – май 2019: согласования и подготовка к проектированию**

Успех в голосовании – лишь полдела. Для реализации проекта Елизавета и Михаил начали посещать встречи в администрации Приморского района, где проходили согласования с представителями различных органов исполнительной власти города, например Комитета по градостроительству и архитектуре (КГА). На одной из таких встреч была создана дорожная карта проекта. Параллельно шли переговоры с другими акторами. Например, с Мостотрестом – балансодержателем Коломяжского путепровода. Встречи происходили с большими перерывами, и только в марте 2019 года Челноковой и Сазонову удалось познакомиться с «новым участником переговоров»<sup>12</sup> – Государственным казенным учреждением «Жилищное агентство Приморского района Санкт-Петербурга» (ГУЖА) – организацией, которая выступала заказчиком на проектирование и строительство площадок. Вместе с представителями ГУЖА авторы оформили необходимые документы, и 1 мая на сайте Единой информационной системы в сфере закупок был объявлен конкурс на проектирование спота<sup>13</sup>.

### **Июнь – декабрь 2019: соучаствующее проектирование**

10 июня 2019 года был объявлен подрядчик – «Стройтехнадзор», компания, которая ранее не имела опыта в проектировании скейт-парков и памп-треков. Это вызвало

10. См. запись в сообществе «Твой бюджет». «Приморский район» от 4 апреля 2018 года: [https://vk.com/tb\\_primor?w=wall-163094681\\_131](https://vk.com/tb_primor?w=wall-163094681_131).

11. См. протокол общественного обсуждения по вопросу «Выбор инициатив граждан по улучшению городской среды Приморского района Санкт-Петербурга»: <https://tvoybudget.spb.ru/initiatives/initiative/6783/material/449750>.

12. См. запись в сообществе «#спотподмостом – скейт-парк и памп-трек в СПб.» от 14 марта 2019 года: [https://vk.com/spotpodmostom?w=wall-167735044\\_93%2Fall/](https://vk.com/spotpodmostom?w=wall-167735044_93%2Fall/).

13. См. на сайте Единой информационной системы в сфере закупок: <https://zakupki.gov.ru/epz/order/notice/ea44/view/documents.html?regNumber=0172200004920000044/>.



опасения у авторов. Однако «Стройтехнадзор», понимая, что строительство данных объектов вне его компетенции, привлек экспертов для разработки фигур и линий площадок спота<sup>14</sup>.

Наши герои не были простыми наблюдателями того, как другие реализуют их проект. В июле – августе 2019 года они провели несколько сессий соучаствующего проектирования, на которых ландшафт спота был разработан совместно с его будущими пользователями. Несмотря на эти успехи, завершение проектирования затянулось. Акт о приемке выполненных работ был подписан только 23 декабря. Все это сдвинуло строительные работы на 2020 год. О причинах этой задержки мы расскажем ниже.

### **Декабрь 2019 – ноябрь 2020: кризис бюджета и строительство**

Главные испытания проекта были еще впереди. Когда проектирование завершилось, оказалось, что стоимость строительства спота почти в два раза превышает заявленный лимит в 15 млн руб. ТБ не мог обеспечить такую сумму. Спасло положение то, что Комитет финансов Санкт-Петербурга пошел навстречу авторам. Он отозвал для перерасчета 12 млн руб., не реализованных ранее в рамках инициатив-победителей проекта ТБ в Приморском районе, в бюджет Санкт-Петербурга и выделил из него администрации Приморского района 31 млн руб. Проект перешел на этап строительства<sup>15</sup>.

7 апреля 2020 года, после нескольких месяцев подготовки документов, был объявлен аукцион на строительство площадок с начальной суммой 29,5 млн руб. Поиск подрядчика занял больше времени, чем планировалось. Вопреки опасениям Елизаветы и Михаила, подрядчиком на строительство спота стала компания FK-ramps, имеющая опыт строительства подобных объектов, к тому же ее эксперты ранее участвовали в проектировании спота<sup>16</sup>. В ходе строительства наши герои столкнулись с рядом испытаний, некоторые из них мы опишем ниже. 28 ноября 2020 года спот был открыт. Он стал первым в Санкт-Петербурге асфальтирован-

ным памп-треком и одним из крупнейших скейт-парков.

### **Как становятся авторами инициатив и инициативами авторов?**

Выше мы сказали, что ТБ предполагает расширение круга акторов, определяющих, что такое город и каким он должен быть. Однако наше описание кейса, кажется, противоречит этому. Всего семь членов БК комиссии голосовало всего за четыре проекта. За проект стоимостью в 12 млн руб. было отдано всего два голоса. Кажется, вместо расширения и участия, вместо демократизации мы имеем дело с заменой одной узкой группы лиц, принимающих решения, другой. Что это? Новая форма элитизма, элитизма избранных горожан? Кумовство, блат? Эти вопросы вполне могут увести нас не туда. Вместо этого нам нужно понять, что стоит за выражением «авторы инициативы».

Это выражение указывает на условия производства: а) авторов и б) инициатив как атрибутируемых авторам документов, через которые они предписывают другим акторам менять город (пусть даже и очень локально). Эти условия связаны с серией испытаний, которые должны пройти участники ТБ. Рассмотрим последовательно условия производства авторов и их инициатив.

### **Форматирование авторов**

Часть испытаний, преодолеваемых участниками ТБ, носят совершенно случайный характер и не зависят ни от них, ни от организаторов проекта. Например, история Елизаветы могла закончиться уже на этапе жеребьевки комиссий. Ее отобрали в РК двадцатой, последней в списке. Первоначально от Елизаветы требуется лишь наличие свободного времени и достаточной мотивации, но остальные требования к ней определяются нормативностью самого ТБ. Хотя проект содержит ряд эксплицитных правил, которые мы описали выше, его нормативность скорее вплетена в саму практику. Он требует от горожан усилий и действий, а не простых деклараций

14. См. запись в сообществе «#спотподмостом – скейт-парк и памп-трек в СПб.» от 5 июля 2019 года: [https://vk.com/spotpodmostom?w=wall-167735044\\_119%2Fall/](https://vk.com/spotpodmostom?w=wall-167735044_119%2Fall/).

15. См.: запись в сообществе «#спотподмостом – скейт-парк и памп-трек в СПб.» от 13 февраля 2020 года: [https://vk.com/spotpodmostom?w=wall-167735044\\_394%2Fall/](https://vk.com/spotpodmostom?w=wall-167735044_394%2Fall/).

16. См.: запись в сообществе «#спотподмостом – скейт-парк и памп-трек в СПб.» от 3 августа 2020 года: [https://vk.com/spotpodmostom?w=wall-167735044\\_413%2Fall/](https://vk.com/spotpodmostom?w=wall-167735044_413%2Fall/).

о праве на город. В начале ТБ предъявляет минимальные требования к заявителю и заявке, никак не ограничивая ее содержание: быть совершеннолетним, уметь связно изложить любую идею и, очевидно, уметь пользоваться цифровыми устройствами и интернетом. Но далее участников подвергают все более и более сложным испытаниям.

Это хорошо иллюстрирует прогрессия отсева участников. В 2018 году одновременно с Елизаветой и Михаилом в Приморском районе была подана 561 заявка. Из них на очную регистрацию и жеребьевку пришло менее 100 человек, из которых модераторы посредством жеребьевки отобрали по 20 человек в БК и РК. Еще до оформления инициатив и направления их на экспертизу БК покинуло 8 человек. А после экспертизы в ней осталось всего 8 человек. При этом некоторые из этих участников были объединены одним проектом, как Елизавета и Михаил. От нескольких сотен заявок до пяти инициатив на 8 человек. Парк вполне мог бы назвать этот отбор «естественным», подразумевая, что он не является произвольным и сугубо искусственным решением. Оставшиеся 8 человек доказали, что достойны того, чтобы менять город, чтобы называться авторами инициативы.

Фраза «Елизавета Челнокова и Михаил Сазонов – авторы инициативы-победителя ТБ» не просто констатирует факт, но говорит о достигнутом ими статусе в рамках локального и практического морального порядка. За этой фразой, с одной стороны, стоит работа, выносливость, приверженность, настойчивость и экспертиза участников, с другой – форматирование их компетенций методологией ТБ. В этой перспективе голоса авторов уже не кажутся невесомыми, даже если они немногочисленны.

Авторы инициатив ТБ – это специфически отформатированные горожане. Для каких-то участников нормирующий характер ТБ был решающим. Вот что, например, говорит один из участников о пользе ТБ в освоении нормативных документов, связанных с городским хозяйством: «Я бы рекомендовал слушать то, что говорят, там идут ссылки на законы различные, там у них много всего, очень много информации. И там на самом деле вся информация дается простым языком... Одно дело, когда

ты открываешь закон и читаешь, он может быть непонятен, а там информация, она очень доступная была, все было на простом человеческом языке, каждый закон, да, все объяснялось»<sup>17</sup>.

Но в нашем случае не следует преувеличивать это влияние. У Елизаветы и Михаила уже до участия в ТБ были опыт, склонности и сантименты (как бы сказал Парк), которые позволяют лучше понять, почему они смогли пройти вышеописанные испытания. Елизавета и ее муж Дмитрий являются активными велоспортсменами и представителями вело-сообщества Link In Bike, цель которого – создание, поддержка и развитие легальных велопарков в Санкт-Петербурге. Поэтому они были очень заинтересованы в создании памп-трека в своем районе. Для них ТБ – удобный инструмент для реализации своих стремлений. Зная о специфике отбора в ТБ, они попытались максимизировать шансы на успех и оба подали заявки с идеей построить памп-трек в Приморском районе. Вместе с ними в этот год заявку с такой же идеей, но в Центральной районе, подал их друг. Он, как и Елизавета, был отобран в РК по результатам жеребьевки, но не смог пройти стадию экспертизы своей заявки [Берлин, 2018].

В свою очередь, Михаил Сазонов до участия в ТБ был связан с Extreme Sports Association (Ассоциация экстремальных видов спорта) – некоммерческой общественной организацией в Санкт-Петербурге, занимающейся проведением спортивных соревнований и развитием экстремальной индустрии. Эту ассоциацию он представлял в совместной с Елизаветой инициативе. Кроме того, в 2016 году он уже имел опыт неформального участия в ТБ. Ему удалось убедить Павла Павлова, отобранного в БК с проектом улучшения пешеходной и велосипедной инфраструктуры, формально представлять в ТБ его идею постройки бетонного скейт-парка в Василеостровском районе. В итоге эта инициатива стала победителем, а сам Михаил указан в качестве одного из ее авторов<sup>18</sup>. Однако в ходе строительства скейт-парка подрядчик нарушил технологию заливки бетона. Скейтеры и самокатчики стали крошить покрытие во время исполнения своих трюков. Кто бы мог подумать, что скейтборд прочнее бетона? В результате площадка стала непригодной для ис-

17. Из интервью с участником-победителем ТБ в 2018 году.

18. См. обсуждение «Победитель ТБ2016\_Павел\_Павлов\_Михаил Сазонов\_Строительство современной скейт-площадки» в сообществе «Твой бюджет» Приморский район»: [https://vk.com/topic-129122561\\_34597214/](https://vk.com/topic-129122561_34597214/).

пользования. Как видно из наблюдений, открывающих статью, этот опыт был учтен. Пользователи спота могут делать любые трюки – и бетон при этом не крошится.

Все это говорит о том, что Михаил и Елизавета как участники ТБ и их идеи построить памп-трек и скейт-парк возникли не из ниоткуда. Они представляют не только себя, а говорят от имени групп горожан, заинтересованных в экстремальных видах спорта (ср.: [Каллон, 2015]). Они действуют сообща со своими единомышленниками, обладают практической экспертизой, а также опытом разработки и реализации таких проектов. Это позволяет понять, почему они смогли пройти испытания, стать из заявителей авторами, перейти от заявок к инициативам. Однако случай друга Елизаветы и ее мужа указывает на то, что не следует преувеличивать и значение мотивированности, представительства и предшествующего опыта. Они не гарантируют успех.

### Трансформация инициативы

Теперь рассмотрим, какую цепочку трансформаций претерпели документы, атрибутируемые Елизавете и Михаилу как их авторам.

*Февраль 2018: заявка, бюджет проекта – 5 млн руб.* Поскольку к текстам заявок не предъявляется никаких специфических требований, исходное описание проекта памп-трека, зарегистрированное Елизаветой на сайте ТБ, незатейливо. Кажется, что она говорит только от своего имени и о своих личных интересах: «Хочется, чтобы рядом с домом была площадка для катания и отработки навыков баланса, поворотов на велосипеде» [Челнокова, 2018а]. Содержание проекта дано лишь в общих чертах. Под Коломяжским путепроводом предлагается построить «небольшую замкнутую трассу с кочками и поворотами, покрытую асфальтом или бетоном, с зелеными насаждениями, питьевым фонтанчиком, скамейками для зрителей» [Там же]. Аудитория и сценарий использования спота описаны так: «На площадке смогут проводить тренировки спортивные велосколы, просто кататься на велосипеде,

скейте, роликах или самокате местные жители с минимальными навыками» [Там же].

*24 марта 2018: предварительный текст инициативы, бюджет проекта – 5 млн руб.* Перед началом лекций и заседаний БК Елизавета публикует предварительный текст своей инициативы в группе «Твой бюджет» Приморский район» в социальной сети «ВКонтакте». Теперь она выступает как представительница велоспорта, выпускница политехнического университета и коренная жительница Приморского района. Как жительница района, она предлагает «сделать в Приморском районе открытую безопасную вело-роллерную кольцевую трассу для тренировок и просто хорошего здорового развлечения»<sup>19</sup>. Говоря от лица велоспортсменов, она перечисляет ряд популярных в Петербурге экстремальных дисциплин: «доунхилл, фрирайд, эндуро, кросс-кантри, бmx-фристайл, бmx-рейс, стрит и другие»<sup>20</sup> – и заключает, что все они заинтересованы в споте для тренировок, которого городе нет.

Но Елизавета не только начинает говорить от лица новых групп. Вместе с этим меняется масштаб значимости проекта. Речь теперь не только о Приморском районе, но и обо всем Санкт-Петербурге; нигде в городе нет подходящей площадки для тренировок: «официальные скейтпарки чаще всего переполнены, а места, построенные энтузиастами, недоступны для всех жителей района, а порой и не безопасны с точки зрения территориального расположения»<sup>21</sup>.

Вместе с масштабом расширяется перечень потенциальных пользователей спота. Площадку могут использовать не только велосипедисты, но и «роллеры, скейтеры и любители самокатов любого возраста и опыта»<sup>22</sup>. Расширяется и функционал проекта: «преимущества такой площадки в ее универсальности и безопасности, она может быть как детской площадкой, так и ворк-аут-зоной, и при этом полноценным элементом благоустройства, органично вписанным в окружающую среду»<sup>23</sup>. У проекта также появляются новые важные аспекты. Акцент переносится с благоустройства места под путепроводом на тренировки и «здоровое развлечение».

19. Запись в сообществе «Твой бюджет» Приморский район» от 4 апреля 2018 года: [https://vk.com/tb\\_pri-mor?w=wall-163094681\\_131](https://vk.com/tb_pri-mor?w=wall-163094681_131).

20. Там же.

21. Там же.

22. Там же.

23. Там же.

Поднимается проблема безопасности, о которой раньше вообще не шла речь.

*27 апреля 2018: текст инициативы, отправленной на экспертизу, стоимость проекта – 15 млн руб.* После слияния проектов Елизаветы и Михаила и оформления инициативы перед отправкой экспертам она сильно меняется. К моменту отправки инициативы на экспертизу весь образовательный цикл был завершен и проведено семь заседаний БК.

Новая версия инициативы начинается с проблематизации: «в городе практически отсутствуют современные уличные скейт-парки и памп-треки для полноценных профессиональных тренировок и катания любителей» [Челнокова, 2018b].

А существующие в городе скейт-парки «были спроектированы по устаревшим стандартам, имеют недостаточную площадь и часто расположены внутри жилых дворов, а такое шумное соседство не радует местных жителей. С течением времени многие площадки приходят в негодность и разрушаются, несмотря на попытки ремонта, а часть скейт-парков изначально были спроектированы и построены с нарушениями норм безопасности, [эти парки] не подходят для профессионального развития спортсменов-экстремалов» [Там же].

Защищая эту проблематизацию, авторы упреждают в тексте потенциальные возражения. Например, критически настроенный эксперт может возразить, что спортсмены и сами успешно создают себе площадки для катания. На это авторы отвечают: «такие площадки имеют ряд недостатков: чаще всего они расположены на заброшенных территориях вдали от домов и большого количества людей, при планировке и строительстве могут быть допущены ошибки, которые также уменьшают эффективность тренировок и могут стать причиной получения травм» [Там же].

Аудитория проекта обретает четко выраженное ядро: «спортсмены-экстремалы» [Там же]. В эту группу входят велоспортсмены, скейтбордисты и роллеры. Фокус на профессиональных спортсменах-экстремалах позволяет Елизавете и Михаилу еще больше увеличить масштаб значимости своей инициативы. Масштаб проблемы, которую авторы предлагают решить своим проектом, они расширяют на территорию страны и даже за ее пределы: «Райдеры вынуждены ездить в другие города и даже соседние страны в поисках подходящих для катания площадок... Эта проблема сейчас стоит особенно остро, ведь BMX спорт с 2008 г. является олимпийским видом

спорта, в 2017 г. была добавлена и фристайл-дисциплина, а на Олимпиаде 2020 г. в Токио впервые в истории Олимпийских игр будут проведены соревнования по скейтбордингу. При этом в Санкт-Петербурге родились и живут одни из сильнейших мировых представителей скейтбординга, роллерблейдинга и BMX, которые регулярно ездят на соревнования в другие страны и завоевывают престижные награды» [Там же].

Теперь они не просто благоустраивают свой район или преследуют интересы своих сообществ (Extreme Sports Association, Link In Bike), но помогают городу и даже стране решить проблему подготовки спортсменов-олимпийцев. Елизавета и Михаил говорят от лица профессиональных спортсменов, в том числе участников Олимпийских игр. Соразмерно росту амбиций проекта увеличивается его бюджет. Теперь он составляет 15 млн руб.

Вместе с тем авторы пытаются сбалансировать потенциальные аудитории проекта и круг его благополучателей. Хотя акцент делается на профессиональных спортсменах-экстремалах, спот будет полезен не только им. С одной стороны, это видно в обосновании необходимости совмещения памп-трека и скейт-парка в одном споте. «Преимущество размещения этих площадок на одной территории в том, что на них станут возможны как поддержка физической формы любителей спорта (катание по памп-треку), так и тренировки спортсменов-экстремалов во фристайл-дисциплинах (катание в скейт-парке)» [Там же]. С другой – в рассуждениях о потенциальном влиянии проекта на городское сообщество. Спот поможет росту «активной молодежи» и «спортивных сообществ» в районе. «Вариантов проведения активного досуга в городе не так много. Молодежь всё чаще выбирает походы в торговые центры или “сидит” в интернете в любом другом месте, уделяя физической активности все меньше внимания. Данную проблему поможет решить обустройство современной благоустроенной спортивной площадки уникального типа, на которой захочется проводить досуг в кругу сверстников» [Там же].

По сути, они описывают спот как институт в парковском смысле – как объект, соединяющий в себе материальную или социально-моральную организацию. Как то, что может превратить население на определенной территории в соседское сообщество. «Современная площадка для спорта станет местом притяжения жителей

города всех возрастов. Российская и мировая практики показывают, что спортивное сообщество, которое формируется в скейт-парках, способно уберечь детей и подростков от негативного влияния улиц... Братство спортсменов имеет прочные связи, которые пересекают экономические, географические и даже языковые барьеры. Современная спортивная площадка – отличный способ создать сплоченное городское сообщество» [Там же].

Наконец, Елизавета и Михаил демонстрируют свою экспертизу и накопленный опыт в тексте инициативы. Они акцентируют внимание на том, что «скейт-парк и памп-трек не могут быть построены компаниями, которые ранее не имели успешного опыта строительства таких объектов» [Там же]. На основании этого они предлагают специалистам, которые будут участвовать в реализации проекта следующее: «При составлении техзадания на строительство необходимо учесть ключевые особенности проекта, без соблюдения которых невозможно его качественное исполнение» [Там же].

Что трансформируется в серии из этих трех документов? Во-первых, представительство. От лица кого говорят Елизавета и Михаил? Первоначально кажется, что Елизавета представляет лишь саму себя и преследует лишь свои личные интересы: «Хочется, чтобы рядом с домом была площадка...». Но затем она и Михаил начинают говорить от имени целых групп – велосипедистов, спортсменов-экстремалов, жителей Приморского района, молодежи. Как минимум на бумаге им удается создать литературный эффект собственной экспертности. Во-вторых, меняется перечень акторов, населяющих мир, в котором существует пока-еще-не-построенный-спот. Поначалу это плохо артикулированный мир, набросанный крупными мазками. В конце – детально проработанная вселенная. В-третьих, трансформируется масштаб этого мира. Поначалу перед нами всего лишь «площадка рядом с домом», затем конструкция городского значения и, наконец, объект национальной и даже международной важности. Связи от спота под мостом тянутся к удаленным в пространстве и времени Олимпийским играм.

Такие трансформации обозначаются в акторно-сетевой теории терминами «перевод» [Каллон, 2015] или «медиация» [Латур, 2014]. В сущности, у Латура «медиация» является синонимом «конструкции» в том значении, в котором она была описана во введении. В описанных выше це-

почках трансформации мы легко можем различить такие этапы перевода, как проблематизацию и заинтересовывание. Но нас здесь интересует другой аспект.

## Медиация экспертизы

Можно сказать, что сам по себе текст инициативы ничего не значит. Это всего лишь слова, риторика. И это действительно так. Более того, значение написанного в тексте инициативы определяется не только им самим, но и тем, что с этим документом сделает читатель, например эксперт, получивший его для оценки. Далее мы рассмотрим, что сделала с текстом инициативы одна из экспертов проекта.

В тексте инициативы Елизавета и Михаил среди релевантных акторов указали не только представляемые ими группы потенциальных пользователей, благополучателей, подрядчиков или конкретные материальные элементы спота. По правилам ТБ они должны были указать главных распорядителей бюджетных средств, эксперты которых должны оценить и одобрить инициативу. В качестве таковых авторы указали СПб ГБУ «Центр физической культуры, спорта и здоровья Приморского района» и администрацию Приморского района.

Если в первом ведомстве проект согласовали, то эксперт администрации не одобрила строительство спота по трем причинам. Во-первых, возникла проблема с местом предполагаемого строительства спота. Хотя в качестве основного варианта строительства спота было выбрано изначально предложенное Елизаветой пространство под Коломяжским путепроводом, авторы указали также два резервных места: Изотовский парк, изначально предложенный Михаилом, и площадка возле Центра физической культуры, спорта и здоровья Приморского района на ул. Нижне-Каменская [Челнокова, 2018b]. Из этих трех возможных мест в экспертном заключении была отмечена только площадка возле Центра физической культуры, находящаяся в 25 метрах от окон жилого дома. Строительство спота на территории, так близко прилегающей к жилым домам, невозможно из-за высоких шумовых показателей скейт-парка и памп-трека. Так, проблематизация практики строительства спотов, расположенных слишком близко к жилым домам ввиду их шумности, артикулированная самими авторами для усиления своей инициативы, была обращена экспертом против них. Во-вторых, на эту территорию у администрации уже были

свои планы – «проектирование и обустройство спортивной площадки с назначением ОФП со специализацией для сдачи ГТО»<sup>24</sup>. В-третьих, хотя текст инициативы не содержал сведений о площади спота, эксперт предположила, что планируется строительство объекта на площади в 1500 кв. м – это площадь места возле Центра физической культуры. Расчетная стоимость объекта такой площади – 24 млн руб. – существенно превышала установленный ТБ лимит в 15 млн руб.

В итоге инициатива получила неутешительное экспертное заключение: дорого, шумно, противоречит планам администрации. Пока Елизавета и Михаил предписывали различным акторам их гипотетические роли в создании спота-института, эксперт администрации нашла в, казалось бы, сильной инициативе слабые места и теперь обязывает их считаться с новыми сущностями. Авторы инициативы могли преклониться перед авторитетом эксперта, или вступить с ним в конфронтацию, или же опустить руки и сетовать на злонамеренность российской бюрократии. Однако они пошли более позитивным путем и трансформировали свою инициативу еще раз.

Большую часть июня 2018 года Елизавета и Михаил потратили на корректировку инициативы. В результате они, во-первых, убрали иные варианты расположения спота помимо места под Коломяжским путепроводом. На пустыре под Коломяжским путепроводом можно было построить объекты разной площади, чтобы уложиться в смету. Во-вторых, они самостоятельно провели перерасчет потенциальной стоимости работ с учетом дренажа и снизили стоимость проекта до 12 млн руб. [Челнокова, 2018с]. Тем самым они нивелировали все замечания эксперта.

Эта история позволяет квалифицировать употребление слова «регулировать» применительно к городским проектам. Если под регулированием понимать секуляризированную форму заповеди, запрета или забора, ограничивающего произвол деятельности акторов, которые пытаются менять город, то наш кейс показывает как минимум грубость такого понимания. Отрицательное заключение эксперта только кажется запретом. В действительности оно помогло уточнить проект и подтолкнуло

акторов к тому, чтобы искать новые опции и возможности. В этом смысле экспертное заключение послужило не только проводником или блокатором, но медиатором или мультипроводником [Латур, 2014, с. 55–63], запустившим новые непредвиденные трансформации инициативы. Поэтому мы предлагаем вместо регулирования говорить о медиации. Это понятие лучше описывает множество способов, которыми «регулируемые» могут обращаться с адресованными им предписаниями. Медиация улавливает событийность и сюрпризы процесса «регулирования».

Однако все эти трансформации, переводы, медиации происходят пока лишь на бумаге. Это все еще мир документов, все еще риторика. Она постепенно обретает все более артикулированный, специальный и энергозатратный для авторов характер, но все равно остается риторикой. Как авторы добились того, чтобы их риторика имела значение не только внутри документов?

### **От авторов к акторам: мобилизация групп**

Выше мы увидели, как Елизавета и Михаил конструировали группы в последовательных версиях своей инициативы и назначали себя их глашатаями и представителями. Изнутри документов может казаться, что их авторы обладают неограниченной властью и что спроектированный ими мир в действительности окажется таким. Этот литературный эффект сохраняется до тех пор, пока не находится кто-то вроде эксперта администрации, кто не согласен с тем или иным аспектом этого мира, кто начинает проверять его на прочность. Другой проверкой на прочность может быть попытка мобилизовать группы на бумаге для действительной поддержки проекта [Каллон, 2015].

Елизавета и Михаил опубликовали финальный текст инициативы на сайте ТБ, и теперь их ждало голосование в рамках БК. Теперь им предстояло убедить не столько экспертов, сколько таких же авторов инициатив, как и они. Поэтому наши герои не ограничились конструированием групп на бумаге. Вместо этого они немного изменили медиум и формат текста своей инициативы. 20 июня 2018 года, накануне

24. См.: Экспертное заключение на инициативное предложение в рамках проекта «Твой бюджет – 2018» (ИОГВ Администрация Приморского района Санкт-Петербурга: отдел физической культуры, спорта и молодежной политики администрации Приморского района) // Сайт проекта «Твой бюджет»: <https://tvoybudget.spb.ru/initiatives/initiative/6783/material/449742/>.

голосования, Елизавета и Михаил решили привлечь потенциальных пользователей своего проекта и создали сообщество «#спотподмостом» в социальной сети «ВКонтакте»<sup>25</sup>. Первой записью в группе стал пост, где они рассказали о своем проекте и о скором голосовании и предложили всем заинтересованным прийти поддержать их. Это сработало. На следующий день на голосование пришли не бумажные, а реальные и заинтересованные в споте подростки, узнавшие о проекте из созданной накануне группы «#спотподмостом»<sup>26</sup>. Более того, после презентации Елизаветы и Михаила они выступили в поддержку проекта, сказав несколько слов о необходимости скейт-парка и памп-трека в Приморском районе. Немаловажно и то, что эта поддержка пришла от людей, ранее не знакомых с ними. Как мы уже знаем, инициатива Елизаветы и Михаила прошла испытание голосованием. На данный момент трудно сказать, сыграла эта мобилизация решающую роль в победе проекта или нет.

Для нас важнее то, что его авторы продолжили конструирование мобилизованной группы в новом медиуме. В ходе реализации проекта они провели серию сессий по соучаствующему проектированию в формате офлайн-воркшопов. В них участвовали проектировщики, потенциальные пользователи и представитель ТБ. Благодаря этому потенциальные пользователи спота получили возможность повлиять на то, как он будет выглядеть, внести в проектирование свои предложения и рассказать проектировщикам о своих запросах.

В июле и августе 2019 года прошли три сессии соучаствующего проектирования, каждую из которых модерировала представительница ГУЖА, а на первой были также представители Мостотреста и администрации. По итогам сессий были достиг-

нуты следующие результаты: 1) проработаны общая конфигурация спота и отдельные его элементы: разделение территории на три зоны, расположение входа на площадку, охранные зоны и проезд для транспорта; 2) соблюдено требование Мостотреста – отступ в 1 м от опор путепровода; 3) получено разрешение от Мостотреста на углубление фигур в грунт на глубину более 2 м, в связи с чем участники встречи решили выкопать «боул» – фигуру скейт-парка, представляющую собой сильное углубление с бетонным покрытием, где могут кататься скейтеры, велосипедисты и самокатчики; 4) запланированы два пешеходных перехода, ведущие ко входам на площадку и сквозной проход под путепроводом<sup>27</sup>.

При этом сообщество «#спотподмостом» выступало важным инструментом соучаствующего проектирования. Те, кто не приходил на встречи, могли писать свои идеи и пожелания в комментариях к постам сообщества и в специально созданном для этого разделе. Перед последней сессией в нем было проведено голосование по поводу формы памп-трека. Само сообщество росло по ходу мероприятий соучаствующего проектирования. С каждым новым воркшопом число комментариев и предложений росло. Так, под публикацией на тему первого воркшопа было 11 комментариев, а под публикацией о третьем воркшопе их было уже 117.

Социологи привыкли считать социальное и материальное (техническое) двумя резервуарами относительно независимых переменных, будто могущих существовать отдельно друг от друга. Такой подход порождает множество фиктивных проблем социологии технологии, вращающихся вокруг одинаково проблематичных концепций: технодетерминизм (материальные объекты и технологии подчиняют и ограничивают людей), социологизм (социаль-

25. Запись в сообществе «#спотподмостом – скейт-парк и памп-трек в СПб.» от 20 июня 2018 года: [https://vk.com/spotpodmostom?w=wall-167735044\\_6%2Fall/](https://vk.com/spotpodmostom?w=wall-167735044_6%2Fall/).

26. Такое развитие событий может показаться нереалистичным, ведь раскрутка группы и убеждение аудитории – это трудоемкие и долгие процессы. Но следует помнить, что, как мы сказали выше, Елизавета и Михаил еще до участия в ТБ были активными участниками сообщества велоспортсменов и любителей экстремальных видов спорта. Сразу после публикации они переслали свой пост в известные им релевантные сообщества «ВКонтакте», в том числе в те, где они были администраторами: «LINK IN BIKE | #ПампГороду» и «ESA – Ассоциация экстремальных видов спорта». Так, уже 20 июня 2018 года появились обсуждения в комментариях к данному посту как в сообществе «#спотподмостом», так и в сообществе «LINK IN BIKE | #ПампГороду». На 4 сентября 2022 года пост Елизаветы и Михаила насчитывает 79 репостов, но сколько из них было совершено именно 20 июня 2018 года, мы уже сказать не можем. Так или иначе, предварительная вовлеченность Елизаветы и Михаила в сообщество релевантных пользователей спота позволила им мобилизовать их в решающий момент голосования.

27. Запись в сообществе «#спотподмостом – скейт-парк и памп-трек в СПб.» от 10 июля 2019 года: [https://vk.com/spotpodmostom?w=wall-167735044\\_148%2Fall/](https://vk.com/spotpodmostom?w=wall-167735044_148%2Fall/); запись от 6 августа 2019 года: [https://vk.com/spotpodmostom?w=wall-167735044\\_351%2Fall/](https://vk.com/spotpodmostom?w=wall-167735044_351%2Fall/).

ные группы проецируют на объекты свои значения и интересы), диалектизм (социальное и материальное взаимовлияют друг на друга). Все эти концепции в действительности оказываются формами фундаментализма. Они не только мыслят онтологическими типами (социальное, материальное, психическое), но и изначально полагают один из типов сущностей более реальным, чем другие.

Наш кейс показывает, что нельзя предполагать «материальности» или «социальности» спота изначально данными. Авторы инициативы конструировали материалы, компоненты спота и заинтересованные в нем группы параллельно и в разных медиумах, переходя от бумажных документов к цифровым платформам и офлайн-воркшопам. Нельзя сказать, что Елизавета и Михаил просто спроецировали интересы стоящих за ними групп спортсменов-экстремалов (Link In Bike, Extreme Sports Association). Чтобы спот стал институтом, то есть боулом, плазмой, разгонкой, хипом, квотером, которые заполнены телами ездоков и их скейтами, самокатами и велосипедами, им нужна была медиация между гетерогенными материалами, средами, предпочтениями, предписаниями и ведомствами. Поэтому спот можно назвать социоматериальным институтом, отдавая дань старой идиоме, но подчеркивая неразрывность того, что раньше разделялось будто бы в аналитических целях. Все это подводит нас к анализу материалов и содержания самой площадки.

### **От объектов к вещам: согласования нормативностей**

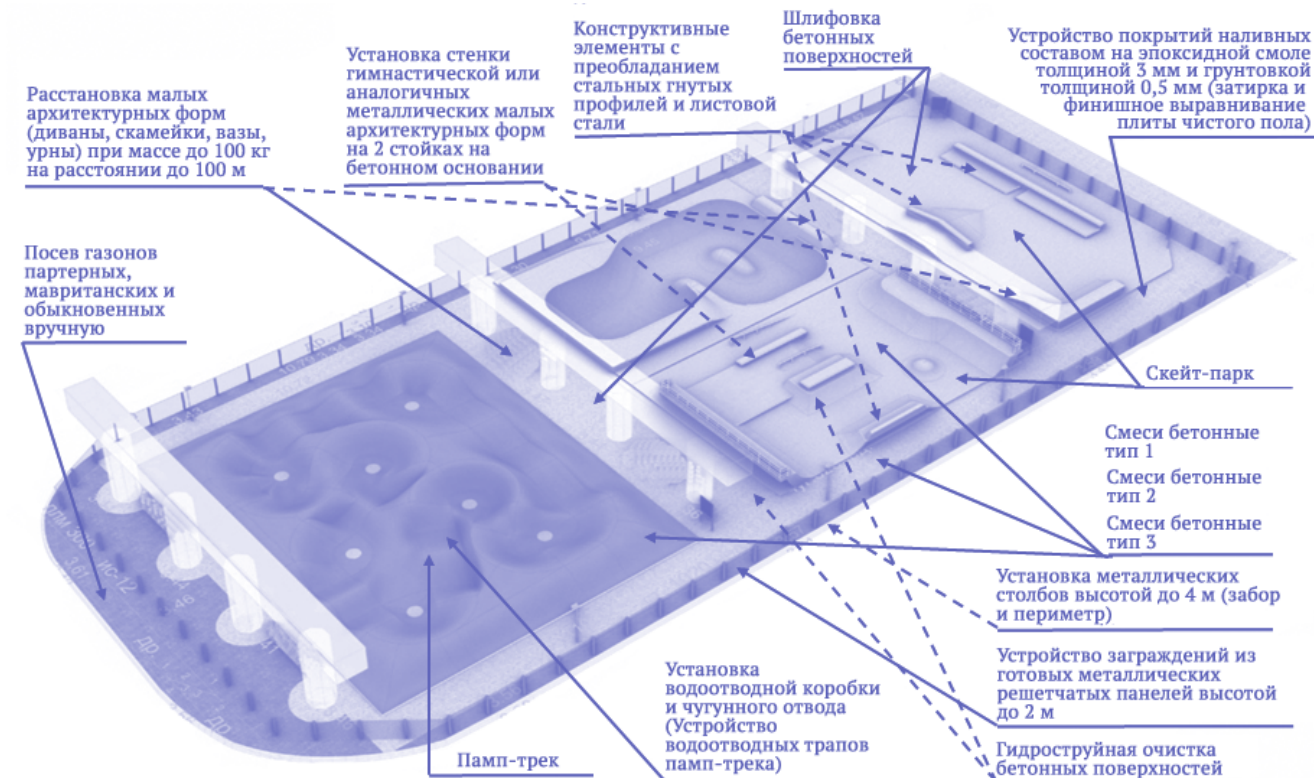
Задачей Парка на заре исследований города было показать, что город – это не только пространственная конфигурация, но и моральный порядок [Парк, 2006], что нравы, привычки, сантименты, темпераменты жителей города следует принимать во внимание помимо его формальных организаций, транспортной системы, планировки и административных делений. Современные исследования города, вдохновленные акторно-сетевой теорией, стремятся показать, что объекты и материалы города, в принципе, не следует рассматривать отдельно от нормативных предписаний. Объекты конституированы нормативностями и поддерживаются ими. В строгом смысле мы больше не имеем дело с объектами. «Археологи по факту – единственные в мире, кто изучает артефакты, хотя бы отдаленно напо-

минающие то, что в современной философии называется *объектом*. Этнологи, антропологи, фольклористы, экономисты, инженеры, потребители и пользователи не видят объектов. Они видят только *планы, действия, поведения, распоряжения, привычки, эвристики, способности, комплексы практик*, в которых одни комбинации более устойчивы, другие – более мимолетны, *хотя никогда невозможно сказать, что – сталь или память, вещи или слова, камни или законы – гарантирует большую сохранность*» [Латур, 2017, с. 159 (курсив добавлен)]. Вместо этого следует говорить о квази-объектах или вещах [Latour, 2004], чтобы подчеркнуть, что фактическое и нормативное смешаны. Материалы и объекты теперь не просто материалы и объекты, нужно принять во внимание нечто еще.

Наш спот хорошо это демонстрирует. Он не состоит из объектов. Каждый из элементов или материалов спота (рис. 2) конституирован СНиПами, ТЕРами, ГОСТами, правилами, регламентами, а также экспертизами, результатами инженерно-геодезических изысканий и инженерно-топографическим планом территории. Связь между нормативными документами и элементами спота неслучайна и закреплена проектной документацией, техническим заданием контракта, имеющим юридическую силу. Они определяют, какие должны использоваться бетонные смеси, каким образом должны быть расставлены лавочки, как должна происходить шлифовка бетонных поверхностей и т. д.

Кроме того, как мы увидели выше, наличие тех или иных элементов в проекте опосредовано привычками, интересами и желаниями потенциальных пользователей спота. Тот факт, что бетон спота не крошится, когда спортсмены-экстремалы испытывают его на прочность своими скейтами, самокатами или великами, не конституирован лишь химической реакцией в его смеси. В него замешаны еще и нормативы, несоблюдение которых, как показывает опыт Михаила, может поставить крест на вещи-институте целиком. Тот факт, что кому-то вообще хочется испытывать спот на прочность, делать внутри него прыжки, кульбиты, фигуры, не определяет лишь голой прихотью пользователей: в их привычки и желания экстрима были замешаны бетон и асфальт и затвердели в тех формах, которые им интересны. Материалы спота пронизаны и конституированы предписаниями и нормами, исходящими от авторов проекта, экспертов,





Смеси бетонные тип 1  
ГОСТ 7473-2010, 26633-2015, 25192-2012, 31384-2017, 31108-2016, 22266-2013, СНИП 82-02-95;  
Смеси бетонные тип 2  
ГОСТ 7473-2010, 26633-2015, 25192-2012, 31384-2017, 31108-2016, 22266-2013, СНИП 82-02-95;  
Смеси бетонные тип 3  
ГОСТ 26633-2015, 7473-2010, 8267-93, 10178-85, 8736-2014, 25192-2012, 31424-2010, 10

Расстановка малых Архитектурных форм (диваны, Скамейки, вазы, урны) при массе до 100 кг на расстоянии до 100 м  
ТЕРз 2.01-06-06-001  
Устройство заграждений из готовых Металлических решетчатых панелей  
Высотой до 2 м  
ТЕР 09-08-002-05  
Установка металлических столбов  
Высотой до 4 м (забор и периметр)  
ТЕР 09-08-001-01  
Фанера  
ГОСТ 3916.1-2018, 3916.2-2018

Устройство покрытий наливных составом на эпоксидной смоле толщиной 3 мм и грунтовкой толщиной 0,5 мм (затирка и финишное выравнивание плиты чистого пола)  
ТЕР 11-01-045-01

Установка стенки гимнастической или аналогичных металлических малых архитектурных форм на 2 стойках на бетонном основании  
ТЕРз 4.01-23-001-09  
Установка водоотводной коробки и чугунного отвода (Устройство водоотводных трапов памп-трека)  
ТЕР 32-02-001-01

Конструктивные элементы с преобладанием стальных гнутых профилей и листовой стали  
ГОСТ 1050-2013, 14637-89, 16523-97, 19903-2015, 19904-90, 25054-81\4, 2590-2007, 2591-2006, 27772-2015, 380-2005, 52246-2016, 8240-97, 8509-93, 8568-77, 52246-2016  
Шлифовка бетонных поверхностей  
ТЕР 13-08-009

Гидроструйная очистка бетонных поверхностей  
ТЕР 46-08-044-02  
Посев газонов партерных, мавританских и обыкновенных вручную  
ТЕР 47-01-046-06

**Данные картографической основы:**  
© Участники проекта по обустройству современной вело-роллерной площадки памп-трека и уличного скейт-парка «#спотподмостом»

**Рис. 2. Соотнесение визуально заметных материальных элементов площадок и нормативных документов**  
Источник: составлено авторами по рабочим материалам в рамках исследования контрактов по проекту.

проектировщиков, чиновников, пользователей.

Но трансформация предписаний и норм, зафиксированных на бумаге, в инскрипции, закрепленные в бетоне, стали и дереве, хоть и произвольна, но не гарантирована. Контракт, предписывающий подрядчику построить спот, не гарантирует, что он будет построен в соответствии с проектом. Предписание не гарантирует его исполнения. Чтобы связать ГОСТ и физический процесс заливки бетона, может потребоваться кое-что еще.

Наученный горьким опытом строительства скейт-парка в Василеостровском районе Санкт-Петербурга по своему проекту-победителю ТБ в 2016 году, Михаил на этот раз стремился тщательнее контролировать процесс реализации инициативы. Во-первых, как мы уже сказали, в тексте инициативы был сделан акцент на том, что построить спот должным образом может только компания, у которой есть успешный опыт строительства таких объектов. В свя-

зи с этим было дано предписание: «при составлении техзадания на строительство необходимо учесть ключевые особенности проекта, без соблюдения которых невозможно его качественное исполнение» [Челнокова, 2018b]. Однако это предписание, зафиксированное в тексте инициативы, не гарантирует того, что ему будут следовать. У электронного аукциона для определения подрядчика на строительство есть свои правила. Согласно ФЗ 44, «Победителем конкурса признается участник закупки, который предложил лучшие условия исполнения контракта и заявка на участие в закупке которого соответствует требованиям, установленным в извещении об осуществлении закупки»<sup>28</sup>. Подрядчиком может стать любая компания вне зависимости от ее опыта, предложившая меньшую сумму исполнения контракта.

Поэтому, во-вторых, готовясь к худшему, Елизавета и Михаил намеревались контролировать строительство. Они планировали сформировать из будущих

28. Подробнее см.: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102164547>.

пользователей спота рабочую группу, которая могла бы «ежедневно дежурить на площадке, снимать прямые трансляции, делать отчеты, „грозить пальцем строителям“»<sup>29</sup>. К счастью для наших героев и их спота, этого не потребовалось. Подрядчиком на строительство стала компания FK-ramps, имеющая опыт строительства скейт-парков. Таким образом, для превращения бумажного проекта в бетонный спот могли потребоваться не только предписания авторов инициативы, основанные на их практической экспертизе, пожелания потенциальных пользователей во плоти, рекомендации проектировщиков и техзадание на строительство, но и еще одна мобилизованная рабочая группа, готовая схватить строителей за руку, если те по невежеству примутся заливать бетон не той марки. Спот только выглядит объектом, тогда как на деле он – результат согласования разных материалов (документов, тел, цифровых платформ, практик экстремального спорта, стройматериалов, организаций) и координации столь же гетерогенных предписаний.

Но дело не только в проблеме следования правилам, в том, как заполнить никогда до конца не заполняемый разрыв между предписанием и его исполнением, ввиду чего любое «простое» исполнение почти всегда оказывается событием, порождающим сюрпризы. Вопрос также в том, на какие нормы ориентироваться и как это делать? В связи с этим вопросом мы рассмотрим небольшую историю, связанную с освещением спота.

Выше мы сказали о том, что этап проектирования спота затянулся до декабря 2019 года. Причина задержки была в том, что Мостотрест (балансодержатель Коломняжского путепровода) и Ленсвет (бюджетная организация, обеспечивающая функционирование и развитие наружного освещения и архитектурно-художественной подсветки Санкт-Петербурга) давали разные предписания касательно освещения спота<sup>30</sup>. Первые запрещали крепить что-либо к опорам и пролетам путепровода, вторые настаивали на необходимости навесных светильников. Если следовать

предписанию Мостотреста, то кататься вечером и в зимнее время будет невозможно. Под путепроводом будет слишком темно. В результате трехсторонних переговоров между Мостотрестом, Ленсветом и авторами инициативы удалось согласовать проект с навесными светильниками под путепроводом.

Однако когда строительство спота было почти завершено и установлено освещение, выяснилось, что его недостаточно. Уровень освещенности спота под мостом скорее соответствовал обычному освещению на улице. Кроме того, режим включения/выключения освещения полностью зависел от автоматики уличного освещения. Успех в переговорах с Ленсветом и Мостотрестом был частично нивелирован. Спот начинал освещаться, лишь когда становилось темно на улице под открытым небом, а не под путепроводом. Последнее, конечно, происходило раньше. Получается, спот был спроектирован как обычный уличный объект под открытым небом. Елизавета и Михаил попытались исправить ситуацию. Объединившись с подрядчиком, они написали письмо в Ленсвет. В нем они настаивали на том, что спот следует рассматривать как спортивное сооружение и применять к нему нормы спортивного освещения: СНиП 23-05-2010 (Естественное и искусственное освещение, актуализированная редакция СНиП 23-05-95)<sup>31</sup>, СП 52.13330.2011 (Свод правил в рамках СНиПа 23-05-2010) и ВСН-1-73<sup>32</sup> (Нормы электрического освещения спортивных сооружений). Но скейт-парки и памп-треки пока не являются типовыми объектами строительства. Для них не разработаны отдельные нормативные показатели освещенности. Поэтому Елизавета и Михаил уподобляют трюковое катание в экстремальном спорте акробатике и спортивной гимнастике. Они настаивают на том, чтобы на споте были применены показатели освещенности, прописанные в СНиП 23-05-2010 для залов аэробики, гимнастики, борьбы. Если ориентироваться на эту норму, то существовавшее на споте освещение было в 10 раз слабее требуемого – 25 лк вместо 200–250 лк<sup>33</sup>. Ленсвет не со-

29. Запись в сообществе «#спотподмостом – скейт-парк и памп-трек в СПб.» от 13 февраля 2020 года: [https://vk.com/spotpodmostom?w=wall-167735044\\_394%2Fall/](https://vk.com/spotpodmostom?w=wall-167735044_394%2Fall/).

30. Запись в сообществе «#спотподмостом – скейт-парк и памп-трек в СПб» от 28 октября 2019 года: [https://vk.com/spotpodmostom?w=wall-167735044\\_370%2Fall/](https://vk.com/spotpodmostom?w=wall-167735044_370%2Fall/).

31. Подробнее см.: <https://maled.ru/snip-23-05-2010.pdf>.

32. Авторы письма, очевидно, допускают неточность. ВСН-1-73 – это нормативный документ периода СССР и неактуален в РФ.

33. Из личной переписки с Е. А. Челноковой.

гласился с этой аргументацией<sup>34</sup>, но в марте 2021 года (спустя четыре месяца после открытия спота) повесил дополнительные светильники в нескольких плохо освещенных зонах.

Эта история показывает, что спот, оправдывая данную нами ему выше характеристику как вещи, конституирован не столько нормами и предписаниями, сколько их некогерентными ассамбляжами. То, что нормы разных ведомств, кодексов и сводов правил в городе могут противоречить друг другу, в целом банально. Наш кейс скорее показывает, что спот в силу своей нетипичности и того, что является инициативой «снизу», артикулировал и инскрибировал в себе противоречия между правилами, отношения между которыми до этого были неопределены. Кроме того, именно строительство спота артикулировало то, на какие нормы хотят (или должны) ориентироваться авторы. Представление об адекватных показателях освещенности спота появилось уже после того, как он был построен. И его авторы приняли еще одну медиацию в отношении, казалось бы, уже готового и законченного «объекта». Они попытались артикулировать связь между доселе несвязанными видами спорта, уподобив экстремальный велоспорт акробатике и спортивной гимнастике, чтобы применить к споту желаемые ими нормативы. Такое неожиданное нормирование *ex post facto* плохо схватывается термином регулирование, но хорошо описывается понятием медиации.

## Заключение

Для Парка структура города-института «имеет свою основу в человеческой природе, выражением каковой она является» [Парк, 2011, с. 20]. Это справедливо и для спота, описанного в нашем кейсе. С той лишь оговоркой, что человеческая природа (страсть к экстриму петербургских подростков и не только) здесь была не просто выражена, но артикулирована и, возможно, впервые в таком специфическом ключе. Надо сказать, что эта оговорка не противоречит понятию человеческой природы у Парка, для которого она – «продукт социального сношения» [Park, Burgess, p. 20], а не биологическая подоплека социальной жизни. Спот, его авторы, группа райдеров,

виртуальное сообщество и какая-то часть человеческой природы были одновременно сконструированы в рассказанной нами истории. При этом наши конструкторы, Елизавета и Михаил, ни на одном этапе конструирования не обладали (как бы они ни пытались) полным контролем и господством над своим творением.

В нашей истории мы показали, как внутри комплексной экологии нормативностей партиципаторного городского проекта производятся квази-субъекты и квази-объекты [Latour, 1993, p. 51–55] современных российских городов, как меняются их свойства, компетенции и масштаб, как гетерогенные нормативности были инскрибированы в социоматериальное производство спота-института. Мы также показали, что материальные элементы спота и социальная группа его пользователей были сконструированы в одном и том же процессе. Частью этого процесса были механизмы представительства, когда Елизавета и Михаил благодаря своей практической экспертизе и умелой риторике говорили от имени других групп. В ходе этого процесса нормативные документы и предписания активно разыскивались, подбирались и использовались, чтобы спровоцировать других на артикуляцию новых черт спота.

Знания, экспертизы и компетенции релевантных акторов проекта не просто координировались в ходе его реализации, но и модифицировались. Некоторые решения, принимавшиеся акторами, были спонтанными и неожиданными. «Экспертиза» формировалась не до, а в ходе решения конкретной проблемы. Ни заказчик государственной закупки, ни администрация района, ни представители ТБ не обладали изначально компетенциями по разработке и проектированию спота. С другой стороны, авторы проекта, несмотря на относительно четкое исходное понимание своих желаний и интересов, артикулировали их дополнительно через обучение новому, изобретение новых решений и привлечение новых союзников.

Наконец, мы предложили говорить о медиации городских проектов. Эта альтернатива дискурсу о регулировании позволяет лучше описать процессы социоматериальной демократизации российских городов. Возможно, она не только поможет

34. Трудно сказать, по какой именно причине. Возможно, из-за неточностей, которые допускают авторы инициативы: ВСН-1-73 – это нормативный документ периода СССР и неактуален в РФ; существует еще более поздняя редакция правил освещенности (СП 52.13330.2016), на которую они не ссылаются; указанные ими нормативы применимы к закрытым помещениям. Возможно, по другим причинам.

исследователям приблизиться к практическим деталям того, как делаются города, но и ограничит в равной степени высокомерие и чиновников (склонных к формальному регулированию городских процессов), и активистов (заявляющих о своем праве на город, но игнорирующих его социоматериальность).

## Источники

- Каллон М. (2015) Некоторые элементы социологии перевода: одомашнивание морских гребешков и рыбаков залива Сен-Бриё // Социология власти. Т. 27. № 1. С. 196–231.
- Латур Б. (2006) Надежды конструктивизма // Социология вещей. М.: Издательский дом «Территория будущего». С. 365–389.
- Латур Б. (2014) Пересборка социального. Введение в акторно-сетевую теорию. М.: Изд-во ВШЭ.
- Латур Б. (2017) Берлинский ключ, или Как делать слова с помощью вещей // Логос. Т. 27. № 2 (117). С. 157–170.
- Оже М. (2017) Неместа. Введение в антропологию гипермодерна. М.: Новое литературное обозрение.
- Парк Р.Э. (2002) Город как социальная лаборатория // Социологическое обозрение. Т. 2. № 3. С. 3–12.
- Парк Р.Э. (2006) Городское сообщество как пространственная конфигурация и моральный порядок // Социологическое обозрение. Т. 5. № 1. С. 11–18.
- Парк Р.Э. (2011) Город: предложения по исследованию человеческого поведения в городской среде // Избранные очерки. М.: ИНИОН РАН. С. 19–57.
- Сазонов М.Ю. (2018) Строительство уличного скейт-парка в Изотовском сквере // Официальный сайт проекта «Твой бюджет». Режим доступа: <https://tvoybudget.spb.ru/initiatives/initiative/6744> (дата обращения: 05.04.2021).
- Челнокова Е.А. (2018а) Обустройство современной вело-роллерной площадки «памп-трек» и уличного скейт-парка // Официальный сайт проекта «Твой бюджет». Режим доступа: <https://tvoybudget.spb.ru/initiatives/initiative/6783> (дата обращения: 05.04.2021).
- Челнокова Е.А. (2018б) Инициативное предложение (инициатива) члена бюджетной комиссии Приморского района Санкт-Петербурга в рамках проекта «Твой бюджет – 2018» // Официальный сайт проекта «Твой бюджет». Режим доступа: <https://tvoybudget.spb.ru/initiatives/initiative/6783/material/449730> (дата обращения: 08.09.2021).
- Челнокова Е.А. (2018с) Инициативное предложение (инициатива) члена бюджетной комиссии Приморского района Санкт-Петербурга в рамках проекта «Твой бюджет-2018» (вторая версия) // Официальный сайт проекта «Твой бюджет». Режим доступа: <https://tvoybudget.spb.ru/initiatives/initiative/6783/material/510091/> (дата обращения: 08.09.2021).
- Engels F., Wentland A., Pfothenhauer, S.M. (2019) Testing Future Societies? Developing a Framework for Test Beds and Living Labs as Instruments of Innovation Governance // Research Policy. Vol. 48. No. 9. P. 103826.
- Graham S., Marvin, S. (2002) Splintering Urbanism: Networked Infrastructures, Technological Mobilities and the Urban Condition. London: Routledge.
- Lannoy P. (2004) When Robert E. Park Was (Re) writing “The City”: Biography, the Social Survey, and The Science of Sociology // The American Sociologist. Vol. 35. No. 1. P. 34–62.
- Latour B. (1993) We Have Never Been Modern. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Latour B. (1999) Pandora’s Hope: Essays on the Reality of Science Studies. Cambridge: Harvard University Press.
- Latour B. (2004) Why has Critique Run out of Steam? From Matters of Fact to Matters of Concern // Critical Inquiry. Vol. 30. No. 2. P. 225–248.
- Lefebvre H. (1996) The Right to the City // Writings on Cities. Oxford: Blackwell. P. 63–184.
- Marres N. (2012) Material Participation: Technology, the Environment and Everyday Publics. New York: Palgrave Macmillan.
- Marvin S., Luque-Ayala, A., McFarlane C. (Eds.). (2015) Smart Urbanism: Utopian Vision or False Dawn? London: Routledge.
- Park R.E., Burgess E.W. (1921) Introduction to the Science of Sociology. Chicago: University of Chicago Press.
- Park R., Burgess E.W., McKenzie R.D. (1984 [1925]) The City: Suggestions for the Study of Human Nature in the Urban Environment. Chicago: University of Chicago Press.

**FROM REGULATION TO MEDIATION: THE ECOLOGY OF NORMATIVITIES IN AN URBAN PARTICIPATORY BUDGETING PROJECT**

Daniil A. Pochukaev, MA in Sociology, European University in Saint Petersburg.

E-mail: pochukaevvdaniil@gmail.com

Andrei G. Kuznetsov, PhD in Sociology, Research Fellow, STS-Centre, European University in Saint Petersburg; 6/1 A Gagarinskaya str., Saint Petersburg, 191187, Russian Federation.

E-mail: akuznetsov@eu.spb.ru

**Abstract.** This article researches the ecology of the normativity (which can be defined as heterogeneous norms that do not form a system) of an urban participatory budgeting project. For this purpose, the project of a pump-track and street skate-park, implemented with the help of the participatory budgeting project "Your Budget" in Saint Petersburg is reconstructed. A case-study is used as a research method. The study focuses on three groups of documents: documents created by the authors of the pump track and skate park initiative; documents that regulate the project "Your Budget" or focus on the rules of its realization; and documents that are subject to the general regulations of urban projects. Using actor-network theory, we examine how the quasi-subjects and quasi-objects of modern Russian cities are co-produced within the complex ecology of the normatives of the urban participatory budgeting project and how their characteristics, competences, and scale are changed. The results show that the material elements of the urban space under study and the social group of its users were constructed in the same process. In conclusion, we propose a discourse on the mediation of urban projects as an alternative to a discourse on regulation, which allows a better description of the socio-material democratization of Russian cities.

**Keywords:** participatory budgeting; urban activism; skate park; right to the city; urban sociology; science and technology studies; actor-network theory; Bruno Latour; Chicago school of urban sociology; Robert Park

**Citation:** Pochukaev D., Kuznetsov A. (2022) From Regulation to Mediation: The Ecology of Normativities in an Urban Participatory Budgeting Project.

*Urban Studies and Practices*, vol. 7, no 3, pp. 15–38. (in Russian) DOI: <https://doi.org/10.17323/usp73202215-38>

**References**

- Auge M. (2017) Nemesta. Vvedenie v antropologiyu gipermoderna [Non-places: Introduction to an Anthropology of Supermodernity]. M.: Novoe Literaturnoe Obozrenie [New Literary Review].
- Callon M. (2015). Nekotorye elementy sociologii perevoda: odomashnivanje morskikh grebeshkov i rybakov zaliva Sen-Briyo [Some Elements of a Sociology of Translation: Domestication of the Scallops and the Fishermen of St Briec Bay]. *Sociologiya vlasti* [Sociology of Power], vol. 27, no 1, pp. 196–231. (in Russian)
- Chelnokova E.A. (2018a) Obustroystvo sovremennoj velo-rollernoj ploshchadki "pamp-trek" i ulichnogo skejt-parka [Arrangement of a Modern Bike-Roller Platform "Pump Track" and a Street Skate Park]. *Oficial'nyj sayt proekta "Tvoj Byudzhet"* [Official Website of the Project "Your Budget"]. Available at: <https://tvoybudget.spb.ru/initiatives/initiative/6783> (accessed 05 April 2021). (in Russian)
- Chelnokova E.A. (2018b) Inicijativnoe predlozhenie (inicijativa) chlena byudzhetnoj komissii Primorskogo rajona Sankt-Peterburga v ramkah proekta "Tvoj byudzhet–2018" [Initiative Proposal (Initiative) of a Member of the Budget Commission of the Primorsky District of St. Petersburg in the Framework of the Project "Your Budget–2018"]. *Oficial'nyj sayt proekta "Tvoj Byudzhet"* [Official website of the Project "Your Budget"]. Available at: <https://tvoybudget.spb.ru/initiatives/initiative/6783/material/449730> (accessed 05 April 2021). (in Russian)
- Chelnokova E.A. (2018c) Inicijativnoe predlozhenie (inicijativa) chlena byudzhetnoj komissii Primorskogo rajona Sankt-Peterburga v ramkah proekta "Tvoj byudzhet–2018" (vtoraya versiya) [Initiative Proposal (Initiative) of a Member of the Budget Commission of the Primorsky District of St. Petersburg in the Framework of the Project "Your budget-2018" (Second Version)]. *Oficial'nyj sayt proekta "Tvoj Byudzhet"* [Official Website of the Project "Your Budget"]. Available at: <https://tvoybudget.spb.ru/initiatives/initiative/6783/material/510091/> (accessed 05 April 2021). (in Russian)

- Engels F., Wentland A., Pfothenhauer S.M. (2019) Testing Future Societies? Developing a Framework for Test Beds and Living Labs as Instruments of Innovation Governance. *Research Policy*, vol. 48, no 9, pp. 103826.
- Graham S., Marvin S. (2002) Splintering Urbanism: Networked Infrastructures, Technological Mobilities and the Urban Condition. London: Routledge.
- Lefebvre H. (1996) The Right to the City. *Writings on Cities*. Oxford: Blackwell, pp. 63–184.
- Lannoy P. (2004) When Robert E. Park Was (Re)writing "the City": Biography, the Social Survey, and the Science of Sociology. *The American Sociologist*, vol. 35, no 1, pp. 34–62.
- Latour B. (1993) We Have Never Been Modern. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Latour B. (1999) Pandora's Hope: Essays on the Reality of Science Studies. Cambridge: Harvard University Press.
- Latour B. (2004) Why Has Critique Run out of Steam? From Matters of Fact to Matters of Concern. *Critical Inquiry*, vol. 30, no 2, pp. 225–248.
- Latour B. (2006) Nadezhdy konstruktivizma [The Promises of Constructivism]. *Sociologiya veshchej* [Sociology of Things]. Moscow: Territory of Future, pp. 365–389. (in Russian)
- Latour B. (2014) Peresborka social'nogo. Vvedenie v aktor-no-setevuyu teoriyu [Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network-Theory]. M.: Izd-vo VSHE. (in Russian)
- Latour B. (2017) Berlinskij klyuch, ili kak delat' slova s pomoshch'yu veshchej [The Berlin Key or How to do Words With Things]. *Logos* [Logos], vol. 27, no 2 (117), pp. 157–170. (in Russian)
- Marres N. (2012) Material Participation: Technology, the Environment and Everyday Publics. New York: Palgrave Macmillan
- Marvin S., Luque-Ayala A., McFarlane C. (eds.) (2015) Smart Urbanism: Utopian Vision or False Dawn? London: Routledge.
- Park R.E., Burgess E.W. (1921) Introduction to the Science of Sociology. Chicago: University of Chicago Press.
- Park R., Burgess, E.W., McKenzie R.D. (1984 [1925]) The City: Suggestions for the Study of

- Human Nature in the Urban Environment. Chicago: University of Chicago Press.
- Park R.E. (2002) Gorod kak social'naya laboratoriya [The City as a Social Laboratory]. *Sociologicheskoe obozrenie* [Sociological Review], vol. 2, no 3, pp. 3–12.
- Park R.E. (2006) Gorodskoe soobshchestvo kak prostranstvennaya konfiguraciya i moral'nyj poryadok [The Urban Community as a Spatial Pattern and a Moral Order]. *Sociologicheskoe obozrenie* [Sociological Review], vol. 5, no 1, pp. 11–18. (in Russian)
- Park R.E. (2011) Gorod: predlozheniya po issledovaniyu chelovecheskogo povedeniya v gorodskoj srede [The City: Suggestions for the Study of Human Nature in the Urban Environment]. *Izbrannye ocherki* [Selected essays]. M.: INION RAN, pp. 19–57.
- Sazonov M. Yu. (2018) Stroitel'stvo ulichnogo skejt-parka v Izotovskom skvere [Construction of an Outdoor Skate Park in Izotovskiy Square]. *Oficial'nyj cajt proekta "Tvoj Byudzhet"* [Official Website of the Project "Your Budget"]. Available at: <https://tvoybudget.spb.ru/initiatives/initiative/6744/> (accessed 05 April 2021). (in Russian)

# После комфорта<sup>1</sup>

Дэниел Барбер

1

Противоположность комфорта – дискомфорт. К первому мы стремимся, второго стараемся избегать. Комфорт ценится, потому что он обещает постоянство, нормальность и предсказуемость, которые позволяют более продуктивно работать или просто хорошо выспаться. Наша коллективная приверженность комфорту – это способ уверить себя, что нам ничего не угрожает и что завтра будет таким же, как сегодня. Комфорт говорит о том, что человек возвысился над несообразностями природного мира и победил не только природу и погоду, но и саму случайность. На комфорт мы можем положиться. Он будет на месте, когда мы вернемся.

Комфорт – неотъемлемая часть обустраиваемых нами пространств (interiors) и причинно-следственной цепочки, связывающей воедино системы отопления и кондиционирования, топливо, которое они потребляют, и углеродосодержащие выбросы, которые они создают. Комфорт имеет отношение ко многим аспектам жизни – от открытых пространств пригородов до роскошной обивки автомобильных салонов. В более общем смысле он тесно связан с потреблением. Особый интерес представляет здесь поддержание температурного режима внутренних пространств, потому что оно входит в компетенцию архитекторов и потому что оно невидимо и от него особенно сложно отказаться. Дизайн является частью этой причинно-следственной цепи, он организует и эстетизирует связь между комфортом и углеродом.

Удобства – это ступени лестницы, ведущей к роскоши. Классовые различия – это различия в комфорте как в целом, так и в деталях. Это также экономические и геополитические различия. Запад, Глобальный Север, география индустриального капитала, глобальная территория кондиционирования воздуха – политика в XXI веке вращается вокруг доступа к комфорту. Ступеньки лестницы к роскоши – физические, пространственные, архитектурные и температурные. Первым делом питание, потом крыша над головой и защита от стихий, затем обогрев и, наконец, кондиционирование, чтобы оставаться активными, здоровыми и продуктивными, особенно во влажном климате. После этого идут более тонкие слои: профильтрованный воздух, герметичные мембраны, повсеместные датчики – в общем, элементы промышленного комплекса комфорта, который стремится облечь собой тело подобно любимой рубашке. Быть богатым – значит никогда не испытывать дискомфорта. Жизнь бедняков, напротив, наполнена неудобствами, попытками избавиться от голода, непогоды, стремлением не стать жертвой неожиданностей. Борьба за комфорт – это борьба за равные возможности, справедливость и условия, благоприятные для роста и самореализации.

На всех, однако, комфорта не хватит. Не потому, что его запасы заканчиваются, а потому, что перед лицом климатического кризиса мы

Дэниел Барбер, профессор архитектуры, руководитель аспирантской программы, Школа дизайна Стюарта Вайцмана, Университет Пенсильвании; USA, PA 19104, Philadelphia, South 34th Street, 210. E-mail: barberda@design.upenn.edu

Эссе посвящено критическому переосмотру комфорта в контексте климатических изменений и неравенства. Современная архитектура по умолчанию ориентирована на производство комфорта – мы живем в эпоху комфортцена. При этом комфорт остается слепым пятном для рефлексии и практики архитекторов и императивом проектирования по умолчанию. Однако он не безобиден. Комфорт всегда в дефиците, его распределение неравномерно и совпадает с распределением капитала, а цена – рост углеродосодержащих выбросов. В условиях экологического кризиса внутренний климат зданий должен быть скоррелирован с внешним, глобальным климатом. Архитекторы должны переосмыслить свою деятельность и перейти к проектированию дискомфорта, то есть помещений с урезанным комфортом.

**Ключевые слова:** комфорт; дискомфорт; экология; климатический кризис; неравенство; архитектура; проектирование

**Цитирование:** Барбер Д. (2022) После комфорта // Городские исследования и практики. Т. 7. № 3. С. 39–45. DOI: <https://doi.org/10.17323/usp73202239-45>

1. Перевод с английского Андрея Васильева по изданию: Barber D. A. After Comfort // Log 47: Overcoming Carbon Form (November, 2019). P. 45–52.

должны коллективно приспособиться к тому, что его станет меньше. Или, точнее, архитекторы должны помочь сделать так, чтобы его стало меньше, несмотря на все сопряженные с этим трудности, несмотря на отсутствие в этой сфере реального движения по поводу климата. Комфорт во внутренних помещениях – вопрос специфически архитектурный, и скудность комфорта – это то, что архитекторам придется создавать. Это включает в себя рефлексивное переустройство выстраиваемой человеком среды. Мы работаем так, словно комфорт помещений с контролируемым климатом – но также комфорт потребления, пищевых отходов, путешествий и т. д. – это одно из прав человека. Но глобальное поглощение углерода, которое напрямую связано с обеспечением комфорта, уже не справляется. Если мы больше не можем выбрасывать в атмосферу углерод, то не можем и пользоваться кондиционерами как прежде. Здания должны пониматься, проектироваться и строиться по-другому. Мы должны пересмотреть основные параметры комфорта, производительности, справедливости, качества и культуры и договориться о них.

Комфорт, как и капитал, распределен неравномерно – не всем досталось поровну. Когда у вас его много, от него трудно отказаться. Еще труднее убедить отказаться от этого кого-то другого. Комфорт кажется чем-то нормальным, ожидаемым, очевидным – заслуженным. Почему бы душевной и бессонной ночью не включить кондиционер? Зачем вообще его выключать? И все же нам нужно ограничить поставки и распределение комфорта, пересмотреть их, вместо того чтобы позволять комфорту бесконтрольно множиться. Поскольку климатический кризис усиливает глобальные асимметрии, переосмысление комфорта заставит нас критически задуматься об этих асимметриях. Кто решает, кому жить в комфорте? Каковы технологические, производственные, политические и эмоциональные контуры обладания этим правом?

## 2

Проектировать дискомфорт практически невозможно, по крайней мере в США. Культурно-промышленный механизм, который мы именуем архитектурой, не ставит

комфорт под сомнение. Наличие систем отопления, вентиляции и кондиционирования воздуха просто предполагается за исключением редких случаев, например пляжного домика или домика в лесу, где временно ценится легкий дискомфорт от проживания наедине с природой. Исключения бывают, но в целом эти системы – умолчание. Они невидимы, скрыты в подвесных потолках, спрятаны за стенами и под полом. Воздуховод и декорированный сарай.<sup>2</sup> Этот эпохальный аспект строительной культуры, важный для нашего ближайшего и более отдаленного будущего, не является явным образом ни проблемой проектирования, ни предметом обсуждения. Комфорт рассматривается как нечто находящееся вне архитектуры, хотя механические системы находятся глубоко внутри, а очень, очень многие здания организованы по принципу непроницаемой мембраны. И все же способность архитектуры виртуозно изобретать формы неизбежно подчинена механическому обеспечению комфорта. Комфорт – это не предмет изобретения, воображения и экспериментов. Пока – нет.

Как спланировать дискомфорт и вывести на чистую воду эти скрытые структуры (вентиляции, декарбонизации)? Как мыслить приемлемость для жизни (*livability*), образ жизни и саму жизнь в контексте геофизических и геополитических последствий комфорта? Каковы пределы «приемлемого для жизни»? Может ли нам быть лучше при дискомфорте? Может быть, появится приятное ощущение причастности к изменившемуся глобально-тепловому режиму. Аффективные контуры дискомфортной жизни – это растущая индустрия. Состояние дискомфорта может стать одной из ценностей, на которые ориентируются инновации в обустройстве пространств.

Каждый едва слышный щелчок и гул включающегося кондиционера, каждый шорох радиатора – это медленный и масштабный коллективный симфонический плач, сопровождающий упадок цивилизации. Комфорт уничтожает наше будущее с каждым щелчком и жужжанием. Комфорт полагается на свою невидимость: вы не видите его, вы делаете вид, что не слышите его. Он просто есть. Коснитесь кнопки или экрана. Скажите умной колонке отрегулировать температуру. Скрыта не только система отопления, вентиляции

2. Игра слов: duct созвучно duck, а «утка» и «декорированный сарай» (the duck and the decorated shed) – это два типа зданий с точки зрения организации их символизма, см.: Вентури Р., Айзенур С., Браун Д. (2015). Уроки Лас-Вегаса. Забытый символизм архитектурной формы. М.: Strelka Press. – Прим. пер.



и кондиционирования, но и сам бойлер, топливо, сеть его добычи, эксплуатация труда при этом, углеродная стоимость доставки, ущерб от загрязнения и отравления воздуха. Комфорт нормален, он – воплощение нормативного; регулируемый и рационализированный, встроенный в системы зданий и промышленные цепочки поставок. Американское общество инженеров по отоплению, охлаждению и кондиционированию (ASHRAE) уже давно захватило власть.

Комфорт очень сложно устранить. Проектирование, ориентированное на комфорт, породило проблемные активы: здания, задуманные и построенные с учетом систем отопления, вентиляции и кондиционирования воздуха, с герметичными навесными стенами и мощными механическими системами, имеют мало шансов выжить в мире после комфорта. Большая часть знаковых архитектурных творений XX века в плане поддержания температурного режима была плохо спроектирована по сравнению с современными интерьерами и экстерьерами; в плане циркуляции углерода они непригодны для жилья, исправления, возвращения в строй. Наша история будет переписана, наши принципы сохранения и критерии сохранности здания будут скорректированы. Мы являемся свидетелями начала медленного (слишком медленного), но устойчивого упадка герметичной архитектурной среды, к которой мы привыкли. Архитекторов не учат проектировать дискомфорт. Пока – нет.

### 3

Мы больше не защищены от природной стихии. Она перешла в нападение и определяет наше коллективное будущее. Ощущение комфорта *внутри* зависит от глобального роста климатической нестабильности *снаружи*. Внутренний комфорт порождает непредсказуемость. Несмотря на все утверждения об антропоцене, геологической «эпохе человека», мы бессильны вернуть атмосферу в предсказуемое состояние. Или хотя бы помыслить человеческое будущее, устойчивое к непредсказуемости, с которой все больше предстоит иметь дело нам, а тем более нашим детям. Системы отопления, охлаждения и контроля влажности производят нам комфорт, в то же время производя и нашу уязвимость. По сути, запечатывая себя в кондиционированных пространствах, мы тем самым отдаем на волю природной стихии.

Мы живем в эпоху комфортацена – эпоху, определяемую глобальным порядком, основанным на производстве единообразных интерьеров. Эта эпоха будет краткой – вернее, ограничена человеческая способность жить в нее. Неужели, требуя комфорта, мы действительно убиваем себя? Да, убиваем или по крайней мере угрожаем убить. Кондиционирование воздуха – основное орудие этой экзистенциальной угрозы; кондиционирование интерьеров – это углеродоемкий императив, к которому архитекторы могут найти подход, способ устоять перед ним и перенастроить его.

Изменение климата создает проблемы как политического, так и физиологического характера. Как много людей утратят комфорт? И в какой степени утратят? Изменение личных и социальных ожиданий будет одним из важных элементов этих проблем – не личная добродетель в виде жизни с пониженным углеродным следом, а коллективное переосмысление культурных ценностей. Можем ли мы вообразить себе, сформулировать и распространить культуру дискомфорта? Как она выглядит, буквально? Какую форму имеет? Каково это? И как этого добиться? Это великолепный вызов для архитекторов, которые как цех столь неустраимо встроены в капитал, но имеют право и обязанность вообразить. Теперь проблема состоит в том, как не расти, как способствовать экономике обмена и перераспределения. Дискомфорт – это шанс. Императив перехода к новому состоянию формирует перспективы дискомфорта. Но если это переход не в сторону роста, то какова цель? Как можно строить здания, сокращая выбросы углерода?

Недавняя глобальная волна популизма в предвыборной политике тоже отражает тревожную коллективную попытку ухватиться за комфорт, температурный и прочий, – попытку держаться уже известного перед лицом все более отчаянной неопределенности. Энергия, уголь и климат обусловили политические сдвиги, в частности, на выборах в Америке и Австралии. Нет ничего более традиционалистского, более консервативного, чем комфорт. Кондиционированные помещения образуют инфраструктуру мирового капитала – от офисов и музеев до аэропортов и контейнеров-рефрижераторов.

Кондиционирование повсюду. На него не влияют изменения, происходящие снаружи. Архитекторы даже не адаптируют к ним базовые установки. Вместо этого, как

и во многих других профессиях, мы ждем, что с проблемой разберутся политики и инженеры, и наивно придерживаемся императива комфорта, игнорируя неизбежность все большей нестабильности.

#### 4

Комфорт, как и капитал, — это показатель расового неравенства, пространственная и механическая форма скрытой предвзятости. Это структурное принуждение к норме; материальное, атмосферное и глобальное. Климатические детерминисты 1920-х годов делили мир на зоны в соответствии с расой и климатом, утверждая, что евро-американские зоны умеренного климата более благоприятны для социальных взаимодействий и высокой производительности. Они соотносили экономические возможности с режимами солнечного освещения, рационализируя эти взаимосвязи псевдонаучными методами. Навязанное ими представление о производительности возложило бремя прибыли — культуры, комфорта — на спины других.

Комфорт был важным колониальным различием: кому было комфортно, а кому нет? Можем ли мы начать говорить о репарациях за комфорт, разрабатывать методы проектирования, которые усиливали бы дискомфорт Севера ради улучшения жизни в Южном полушарии? Это повлекло бы за собой массовую передачу температурного богатства при одновременном снижении суммарного комфорта. Проектирование северного дискомфорта, доведенного до крайности, переориентация энергетических ресурсов на внутренние пространства Глобального Юга: декарбонизация как деколонизация.

Комфорт и развитие неразрывно связаны. Дефицит комфорта — это сигнал о том, что развитие доступно не всем и что эту неравномерность необходимо принудительно направлять через политические и географические границы, чтобы она не распространялась по исторически знакомым колеям. Дискомфорт Севера будет чем-то навязанным, а не долгожданным. Асимметрию температурного богатства можно перевернуть; жизни на Севере и Юге можно преобразить благодаря перераспределению температурных богатств. Архитектура — орудие этого различия в комфорте; проектирование — способ артикуляции и согласования этого температурного различия. Архитектура — это и материал, из которого создается связь комфорта и климата, и экран,

на котором отображается воображаемое комфорта.

Как дизайн дискомфорта может обрести статус качества, ценности? Дизайн дискомфорта означает, что глобальное сообщество ставится выше местного, и подчеркивает способность архитектуры интегрировать геофизическое с геополитическим: ценить города, здания, пространства и практики так, как если бы углерод имел значение. Архитекторы могут исследовать опыт дискомфорта не только в терминах формы, теории и новизны, но и в терминах углерода.

#### 5

Пространство формальных экспериментов, которое мы называем «современной архитектурой», было и пространством интенсификации использования энергии. Знаменитый небоскреб Сигрем-билдинг — одно из худших зданий на Манхэттене по показателям эффективности. Со своими тонкими навесными стенами и светящимся потолком оно будто стремилось использовать как можно больше энергии. Это не было ошибкой или упущением: после войны, когда мировой нефтяной режим только формировался, амбиции зданий, особенно корпоративных, состояли в том, чтобы тратить как можно больше энергии, чтобы генерировать как можно больше экономической активности. Офисное здание было символом неизбежности экономического роста и возможности комфорта — в Нью-Йорке, Гонконге, Сиднее, Дели, Макао, Лондоне, Пекине, Мадриде и так далее. Комфорт был повсюду, и все же во многих местах его не было. Многие здания, на которые некогда возлагались большие надежды, стали памятниками быстро уходящему в прошлое социотехническому механизму. Стали проблемными активами. С точки зрения углеродосодержащих выбросов архитектура, какой мы ее знаем, безнадежна. Так что же такое архитектура после комфорта?

Форма представляет интерес, если и когда она способствует сокращению выбросов углерода и дизайну дискомфорта. Преодолеть углеродную форму — значит устоять перед ее превосходством. Действительно ли важно, как выглядит непредсказуемое будущее? Да, конечно. Дизайн передает новые выражения коллективной воли. Форма — это то, чего мы будем держаться до конца, заверение в важности культурного самовыражения.

Построенное нами не является чем-то необходимым. Оно возводилось

в соответствии с конкретными социально-экономическими условиями, коллективными желаниями и культурными интересами; его можно разбирать и перестраивать в соответствии с новыми условиями, новыми желаниями и новыми направлениями культурного развития. Такие реконструкции переосмысливают отношение к ресурсам, экономике, обмену и справедливости. Новая амбиция архитектуры должна заключаться в том, чтобы приучить людей жить в дискомфорте.

Архитектура дискомфорта будет многогранной – величие архитектуры в ее собственных творческих возможностях, приятной непривычности аффективного пространства. Она привносит что-то новое, однако в последние несколько десятилетий возможной новизне предписывались слишком уж тесные рамки. Если дать архитекторам свободу проектирования дискомфорта, то появятся пространства, материалы и системы, совершенно невообразимые сейчас. Мы с нетерпением ждем этого взрыва углеродного творчества.

## 6

Первый шаг – переоснащение. «*Постановили: (Е). модернизация всех существующих зданий в США... с целью достижения максимальной энергоэффективности*»; «Зеленый новый курс» (Green New Deal) направлен на преобразование всей отрасли. Однако больно думать о роли архитектуры как о простой модернизации. Это ставит неотложные вопросы: какое новое строительство может быть оправданным? Если действительно все дело в углероде, то что остается делать архитекторам? Сколько именно дискомфорта мы можем впустить в наши дома, офисы, школы и учреждения? Сколько дискомфорта мы можем вынести? У архитектуры есть возможность, если не обязательство, определить и исследовать эту новую границу – проектировать на пределе комфорта. Для последних 100 лет было характерно производство комфорта; высвободившийся за это время углерод будет определять состояние планеты на долгие века. Тем не менее один из уроков этого периода роскоши и технологического развития заключается в том, что он демонстрирует способность разработчиков решать сложные задачи творчески и с оптимизмом; он демонстрирует способность сообщества к преодолению.

## 7

Подкованному проектировочному сообществу ближайшего будущего проектирование дискомфорта откроет новые возможности, позволив отказаться от расчетливого производства новизны и поиграть с пределами комфорта. Благодаря сотрудничеству с физиологами, инженерами, художниками и представителями других профессий мы можем спросить: как здание может помочь в регулировании планетарного чувства комфорта, руководствуясь взаимосвязями между культурными желаниями и выбросами углерода, а не стандартами ASHRAE?

Императив проектирования ради дискомфорта реален и ощутим. Будучи сферой исследования и развития возможностей дизайна в ближайшие десятилетия, дискомфорт – наша цель: у нас есть будущее только в том случае, если мы готовы изменить свои ожидания от интерьера (меньше полагаться на кондиционирование воздуха). Инструменты дизайна могут не только уменьшить зависимость от механического кондиционирования, они также могут играть компенсирующую, креативную и воспитательную роль: опыт жизни в комнате или в городе, который может поощрять и вознаграждать образ жизни, привычки, одежду и действия, снижающие комфорт.

Конечно, архитектура веками обходилась без современных систем отопления, вентиляции и кондиционирования; до 1960-х годов большая часть зданий проектировалась с учетом климатических условий, в которых они будут находиться. У нашей профессии есть давняя история применения разнообразных инструментов, знаний о материалах, внимания к ориентации в пространстве и естественно-индуцированной вентиляции. Мы можем опираться на множество исторических примеров. Сегодняшние цифровые возможности увеличили способность нашей дисциплины понимать особенности конкретных климатических условий и проектировать с их учетом.

Дизайн дискомфорта предполагает, что такого оптимизирующего программного обеспечения недостаточно, – недостаточно соответствовать стандартам LEED<sup>3</sup>. Преобразование носит глубоко культурный характер и не вписывается в показатели экологической устойчивости: как гло-

3. Leadership in Energy and Environmental Design, самый распространенный стандарт экологической сертификации зданий.

бальное сообщество, мы должны скорректировать контуры наших желаний и наших ценностей. В этом и состоит роль архитектуры: архитекторы могут проектировать дискомфорт, чтобы сделать дискомфорт желанным, – найти удовольствие в новой причинно-следственной цепочке, которая начинается с менее кондиционированного интерьера, ведет к менее насыщенному углекислым газом атмосфере и разрешается сама собой путем смягчения неравенства, эксплуатации и стихийных бедствий, которые усиливаются с изменением климата. Дискомфорт – это не что-то плохое, если оно спроектировано, управляемо и сделано желанным. Мы окажемся в дискомфорте либо путем его намеренного проектирования, либо вынужденно – по мере того как ужасы непригодной для жизни Земли становятся все более ощутимыми. Почему бы не начать прямо сейчас?

## 8

Архитектура не виновата, хотя часть ответственности все же лежит на ней. Нам не хватает формального и текстуального языка, чтобы нащупать свою позицию в этой борьбе. Наша профессия оказалась в центре внимания, когда законодатели, ученые и общественность стали пристально всматриваться в разного рода биеннале, вновь реконструированные музеи, шумевшие выставки, празднования открытия новых аэропортов в поисках деталей, свидетельствующих о внимании к будущему изменению климата. Но они редко находят то, что ищут. Мы рассчитываем, что архитектура преобразится, что она создаст новые формы. Преодолеет свое прошлое. Эта социально-энергетическая трансформация породит архитектуру, которая будет делать явным, а не игнорировать определяющее присутствие систем отопления, вентиляции и кондиционирования в большинстве развитых стран. Эта трансформация требует кардинального изменения критериев, в соответствии с которыми мы оцениваем здание, ландшафт или общественное пространство. «Как этот проект ставит под сомнение комфорт, работает на дискомфорт, делает сокращение выбросов углекислого газа чем-то привлекательным?» – такие вопросы скоро будут звучать на студийных комиссиях и встречах с клиентами. Архитекторам не хватает языка, чтобы обсуждать комфорт и дискомфорт или чтобы критически рассматривать отношения между системами вентиляции,

отопления и кондиционирования и цивилизацией.

Сегодня сильная сторона нашей профессии, ее возможное место в культурном дискурсе – ее роль в качестве пространства интенсификации меняющегося баланса комфорта и углерода. Проблемы, стоящие перед архитектурой, высвечивают более широкую тенденцию, поскольку любая другая социально-политическая практика тоже стоит перед лицом нестабильности климата. Архитектура в этом незаменима: она необходима для модуляции комфорта в помещениях; для тонкой организации механизмов выбросов углерода; для того, чтобы вообразить и построить среду с нулевыми выбросами углерода; чтобы ценить модернизацию и реновацию. Архитекторы хорошо умеют создавать будущее, отличное от прошлого.

## 9

Мы все замешаны в этом – и архитекторы, и все остальные. Несмотря на все тревожные сигналы, мы выбрасываем больше углерода, чем когда-либо прежде. Любая профессиональная и культурная практика стоит перед императивом радикальной трансформации. Архитекторы находятся на передовой – наконец-то в авангарде! – построения мира на грани дискомфорта. В этом состоит – или скоро будет состоять – культурное значение этой сферы: выражать и развивать неуглеродные возможности, исследовать жизнь после комфорта.

## AFTER COMFORT

**Daniel Barber**, Associate Professor of Architecture, Chair of the PhD Program, Stuart Weitzman School of Design, University of Pennsylvania; 210 South 34th Street Philadelphia, PA 19104, USA.  
E-mail: barberda@design.upenn.edu

**Abstract.** The essay is devoted to a critical revision of comfort in the context of climatic and inequality. Modern architecture is by default focused on the production of comfort—we live in the era of comfortocene. At the same time, comfort remains a blind spot for architects'

reflection and practice and a default design imperative. However, it is not harmless. Comfort is always in short supply, its distribution is uneven and coincides with the distribution of capital, and the price is an increase in carbon emissions. In the conditions of ecological crisis, the internal climate of buildings should be correlated with the external, global climate. Architects should reconsider their activities and move on to designing for discomfort, that is, architecture with reduced comfort.

**Keywords:** comfort; discomfort; ecology; climate crisis; inequality; architecture; design

**Citation:** Barber D. (2022) After Comfort. *Urban Studies and Practices*, vol. 7, no 3, pp. 39–45. (in Russian) DOI: <https://doi.org/10.17323/usp73202239-45>

# Объекты: реновация и сохранение

# A comparative perspective on the legal geography of demolition in urban renovation: a french-russian approach

Guénola Inizan,  
Olga Suslova

## Introduction

This paper addresses questions raised during research conducted in France and Russia about urban renewal. As PhD students affiliated with French universities and studying Russian cases, we often reflected on the links, resonances, similarities, and differences between the two contexts. Although our dissertations did not explicitly aim at comparing France and Russia, some elements clearly overlapped. First, the similar names of ongoing urban renewal programs, *rénovation* and *renovatsiya* (we further use the term “renovation”) describe – in a euphemistic way – the demolition-reconstruction processes that target modernist housing estates. Second, our academic education in France, a country with a long tradition of critical social sciences of urban renewal provided us with a theoretical framework to analyse urban renewal. However, mostly the western experiences did not always fit the post-Soviet Russian cases. Is it possible to frame a conceptual approach that would fit both contexts? Finally, we were quite regularly confronted with clichés. In France, while starting to explain renovation in Russia, we were interrupted by people who were sure they already knew what was going on over there: a simple expulsion without any compensation, which is far from reality. Meanwhile in Russia, we met many people willing to know more about urban renewal projects in France, notably activists that were looking for good practices they could promote, as if the ongoing renovation in France was a panacea.

Guénola Inizan, PhD candidate, Laboratory UMR CNRS 5600 EVS, Lumière University Lyon 2; 5, av. Pierre Mendès-France, CP 11, 69676 Bron cedex.

E-mail: [guenola.inizan@gmail.com](mailto:guenola.inizan@gmail.com)

Olga Suslova, PhD candidate, Laboratory UMR CNRS 8134 LATTs, Gustave Eiffel University; Ecole des Ponts ParisTech–LATTs, 6 et 8, avenue Blaise Pascal, Cité Descartes, F-77455 Marne-la-Vallée cedex.

E-mail: [olga.suslova@enpc.fr](mailto:olga.suslova@enpc.fr)

---

In this paper, we present a conceptual tool which enables a legal geography comparative approach to studying the demolition of modernist housing estates in different geographical contexts. We argue that “the legal targets of demolition” is an efficient lens through which to view such a comparison. We present its four dimensions (spatial coverage, criteria of inclusion, people and institutions, and the iteration of the law) and then apply it to three study cases: the French National Programs for Urban Renewal (PNRU, 2004-2020 and NPNRU, since 2014) and the Russian *Renovatsiya* in Saint Petersburg (since 2008) and in Moscow (since 2017). In conclusion, we expose the interests and the limits of such a comparative approach in two very different political and social contexts.

---

**Keywords:** renovation; housing demolition; comparative urbanism; legal geography; urban renewal; modernist housing estates; France; Russia; Moscow; Saint Petersburg

---

**Citation:** Inizan G., Suslova O. (2022) Comparative Perspective on Legal Geography of Demolition in Urban Renovation. A French-Russian Approach. *Urban Studies and Practices*, vol. 7, no 3, pp. 47–64.  
DOI: <https://doi.org/10.17323/usp73202247-64>

Our observations led us to believe that these two contexts should be put into dialogue.

Our comparison focuses on the French National Program for Urban Renewal (PNRU, 2004-2020), extended as the New National Program for Urban Renewal (NPNRU, 2014-2024) and on two Russian renovation programs, one launched in Saint Petersburg in 2008 (The Development of Built-Up Territories) and another in Moscow in 2017 (*Renovatsiya*). We focus on one aspect of the programs: the demolition of modernist housing estates. In order to compare the different legal frameworks of these programs, it is necessary to highlight the specificity of the geographical context, that is to say, the various spatial dimensions of the social positions and their scale [Agnew, 1996].

The aim of the article is therefore to create a conceptual and methodological tool which could be used in both the French and Russian contexts (and could be transposable to others) and which would take into account the legal framework and its relation to the geographical contexts (understood as the amount and overlap of the spatial dimensions of social and political phenomena) in which it is made and applied. Thus, this article aims at answering the following questions:

1. What methodological tool can we use to compare housing demolition in France and in Russia?
2. What is the basis for the comparison of housing demolition in France and Russia?
3. What are the relations and mutual influences of the geographical context and the legal framework?

Our argumentation is mostly based on the laws and decrees that define urban renovation processes and a review of the literature in France and Russia. We also refer to official documents related to renovation programs, a press review, interviews, and observations conducted during our respective PhD fieldwork.<sup>1</sup>

The first section of the paper presents a literature review, allowing us to build a critical analysis of urban renovation programs from a legal and geographical perspective. The second is devoted to conceiving a conceptual and methodological tool for comparing housing demolition in different contexts. The third section justifies the comparison of housing demolition in France

and Russia. Section four compares the legal frameworks and geographical contexts in France and Russia. In the conclusion, we suggest prospective areas for such a comparative approach to urban renovation beyond housing demolition.

## 1. A comparative legal geography approach to the demolition of modernist housing estates

Housing demolition in the context of urban renewal programs has been studied from various perspectives. Some studies have analysed how it is institutionally structured and how it reshapes the state apparatus or public-private partnerships [Bernt, 2009; Epstein, 2013]. Housing demolition has also been studied from sociological perspectives, focusing on how it influences people's housing trajectories or social positions [Lévrier, 2010], mobilizations and contestations [Castells, 1975; Drozd, 2018; Zhelnina, 2020], consultation and inhabitants' participation [Donzelot, Epstein, 2006; Lees, White, 2019], and the rehousing process [François, 2014]. The materiality of housing demolition and urban renewal has also been a recent subject of research [Mongear, Veschambre, 2019].

Modernist mass housing was constructed in many countries and on both sides of the iron curtain after the second World War. Its construction served the similar goal of resolving housing shortages but the evolution of its population and of its public image differed dramatically in different countries [Urban, 2011]. Today these estates are sometimes targeted by demolition policies, justified by technical or moral obsolescence, the concentration of poverty, or social issues. There have been studies comparing their fate in different countries, in the form of collective volumes or special issues with chapters or articles devoted to different cases of urban renewal policies [Dufaux, Fourcaut, 2004; Van Kempen, al., 2005; Couch, al., 2011; Desage, al., 2014] and to related topics such as urban segregation [Kirszbaum, 2008; Hess et al., 2018] or privatization/marketization dynamics [Korableva et al., 2021].

Here, we focus on the legal framework of housing demolition of modernist housing estates in the context of urban renewal programs. As housing demolition is both a consequence of dilapidation and a way to make room for the future city [Kaczmarek, 2019], the legal processes of demolition reveal and

1. Moscow in 2018, 2019 and 2021 and Saint Petersburg in 2021.



structure the principles that orientate urban change. Despite their utmost importance, the legal dimensions of housing demolition have so far been little explored.

In every renovation program, the legal framework differs. Why is it that in countries sharing similar issues of dilapidated modernist estates, various legal frameworks for demolition are used? Urban studies on renovation, in particular, barely explore (1) how the geographical context shapes the legal tools of demolition and (2) how different legal tools of demolition can lead to social and political changes. These questions meet the larger ones that are explored by legal geography, as formulated by Blomley and Clark: “how the institutions of law structure and affect the geography of social life, and how the geography of social life in turns affects law”. Various studies coming from the legal geography scholarship [Blomley, Clark, 1990; Holder, Harrison, 2003; Bony, Mellac, 2020] showed that the law and the space (that is to say, the spatial dimension of society), are inherently nested. Law defines the borders of the national territory, but also creates differences inside them [Smirnova, 2019], while space is legally produced and categorized, notably through zoning practices [Melé, 2008]. Moreover, in continuity with social legal studies, legal geography also explores how legal tools are distorted or unequally enforced, depending on how and where they are appropriated. In parallel, legal research questions the appropriate scales of legal tools and the competences for the proper “territorialization of the law”, notably in terms of urban policies [Gustave-Huteau, 2020]. However, this field of research remains underexplored in relation to renovation policies and housing demolition.

We adopt a comparative approach to explore the mutual relation between the law and the space it operates in, in the context of urban renovation programs, specifically the demolition of housing estates. Comparativism in legal geography is an under-explored field [Kedar, 2014]. In this article, our comparative approach presents two main objectives. First, considering different case studies enables to contrast different ways of proceeding. Second, the criteria and procedures for demolition are often presented as necessary and self-evident by the authorities implementing the demolition programs. Comparing the legal frameworks in different contexts provides evidence that the legal framework is not conspicuous and is not a purely technical issue, but rather a social

construction in a particular geographical context.

We compare legal frameworks through the lens of “comparative urbanism”, while trying to avoid its main pitfalls, summed-up by Tuvikene: “First, the division of the world into incommensurable regional containers; secondly, theory building from a limited number of – usually Euro-American – cases; and thirdly, the hierarchical ordering of cities into modernizing/ developing or global, and other. Comparative urbanism argues that every city can be a source for (re)thinking urban theory, inviting scholars to move beyond the ‘usual suspects’ and to challenge Euro-American domination in urban studies” [Tuvikene, 2016, p. 133]. We agree with Jenifer Robinson that “finding shared processes or outcomes forms a good basis for comparing, in the context of which analysis of the proliferation of difference is good for creative thinking about the determination of that phenomenon” [Robinson, 2015]. These shared processes will be explored in the third part of the article.

## 2. Legal targets of demolition as a lens for comparison

### Two necessities: the transposability and integration of geographical context

To establish a proper comparison between demolition programs, we need a common perspective to analyse them in different contexts. Our aim is to build a conceptual and methodological tool that allows us to compare the legal frameworks of demolition in these two countries (and possibly in others) and to analyse the mutual relations between space and law in each case. To this end, we paid attention to (1) the transposability of the concept in various contexts and to (2) the integration of the mutual influences of space and law.

First, to use a transposable concept, we focus on demolition as it is defined in the legal documents. Even though legal systems differ between countries and cities, they all have to regulate through official written documentation [Santoire et al., 2021], making it practical to compare them. Concretely, it means gathering and analysing the legal documents that regulate housing demolition in the context of the renovation programs.

Second, how to take into consideration the influence between space and these legal definitions of demolition? To shed light on these mutual relations, we rely on the definition of the “geographical context” of

law, given by Clark and Blomley: “the intersection between the judicial process of rulemaking and interpretation” [Clark, Blomley, 1990]. This means noting what social and political processes intervene in the production of the law on demolition and in its application and interpretation [Delaney, 2010; Santoine and al., 2021]. Also worth noting is the geographical context of the law, as every “geographical context”, must take into consideration the effects produced by “the hierarchical (and non-hierarchical) “funneling” of stimuli across geographical scales or levels” [Agnew, 1996]. Agnew refers to political behaviour (in Italian elections), but such an approach can be relevant for understanding the legal framework of housing demolition as an overlap of spatialized (or not) phenomena on different scales. Therefore, even though we take into consideration the definition as it appears in the legal documents, we leave some room to manoeuvre in the conception and application of these definitions (due to negotiations, political conflict, or financial constraints depending on the geographical context).

### The four dimensions of the legal targets of demolition

To analyse housing demolition, we therefore suggest using the concept of “the legal targets of demolition” presented below. From an inductive perspective, we wanted to build a concept that would include the different dimensions of the geographical context of law and be transferable to different contexts.

1. The first dimension of the legal targets of demolition is the geographical coverage of the law defining the criteria for demolition, that is, the territory where the legal apparatus is conceived and applied. Spatial coverage depends on the jurisdiction that regulates housing demolition (in urban renewal projects), its borders (that do not necessarily lie within a geographical continuity) and by its scale (municipal, regional, national).
2. The second dimension is the criteria for the demolition. This refers to the features that characterize the housing space included in the demoli-

tion project. It encompasses the official reasons for their demolitions (physical dilapidation, symbolic connotation, or social issues) and the specific criteria that identify the buildings to be demolished (types of buildings, geographic localization, physical state).

3. The third dimension defines the people and institutions responsible for the establishment of the exact list of demolitions, as part of the first two dimensions. It is related to the spatialization of political power: the scale and nature (democratic, authoritarian) of decision to demolish in the jurisdiction where the demolition applies.
4. The fourth dimension considers the iterations of the legal documents regulating demolition. It takes into account the evolution from the first legal document mentioning potential targets of demolition and the most recent documents that specify the targets. It therefore integrates the political and economic dimensions in the legislative processes as they take place on several scales (municipal, regional, national).

The four dimensions of the legal targets of demolition

1. Spatial coverage of demolition (Where?)
2. Criteria of inclusion in the demolition programs (What?)
3. People and institutions which define and implement the demolition (Who?)
4. The iterations of the legal documents regulating demolition (How has the program evolved legally?)

### Methodology

We collected all the legal texts regulating housing demolition and extracted the four major dimensions relevant for our analysis. Not limiting our approach to a legal text analysis, we also refer to knowledge gathered from our fieldwork and previous research which allowed us to discern contextual elements from “outside the law” which influence the law and point at power relations between actors involved in law production. We build our argument on interviews with residents and officials,<sup>2</sup> ethnographic observation, the analysis of local press, the analysis of maps and documents presented

2. Some of the interviews were kindly provided by the team of the “Estates after transition” research project: Nauchnyj issledovatel'skij proekt “Zhil'e v postsocialisticheskikh gorodah posle transformacii” realizovan issledovatel'skim kollektivom na baze Evropejskogo universiteta v Sankt-Peterburge pod rukovodstvom k.s.n. Pachenkova O.V. (grant #18-511-76001, RFFI, konkurs ERA\_a).

on programs' websites, and previous research.

### 3. Comparing modernist housing estate demolition in France and in Russia

#### A shared and nested modernist history on both sides of the iron curtain

Both France and Russia, among many other countries, had their urban landscapes dramatically reshaped during the 1950s and 1960s, due to the massive construction of modernist housing estates. In both countries, modernism, inherited from the Le Corbusier's *Athens Charter* (1933), but also from avant-garde Soviet and Eastern European architecture of the 1920s, became the most widespread architectural style. After the Second World War there was a housing shortage, aggravated by the devastation of the war and a booming population. The technical advances in construction techniques allowed the normalization and standardization of modernist principles. In 1957, both France and Soviet Russia implemented massive construction policies of the modernist housing estates,<sup>3</sup> dramatically changing urban landscapes and the standard of living. In both countries, an interventionist state took charge of the construction of the mass standardized housing. These policies were implemented in the context of the thaw in international relations, which led to new exchanges, including commercial contracts and technical discussions between the two countries [Solopova, 2021].

In France and in Russia, the estates were organised in the form of "neighbourhood units", a term coined by an American architect William E. Drummond in the beginning of the 20th century [Johnson, 2002]. Neighbourhood units are a set of self-contained city neighbourhoods of a particular size with the necessary social, administrative, and service infrastructure (originally also small units of the city's political life). The neighbourhood units (without their political component) were first constructed in the UK through the New Town Acts, originating from the 1944 Abercrombie Plan for London, and later expanded internationally, including France and Soviet Russia. In French, they were called *unité de voisinage*, a notion used to designate modernist housing estates

from 1945 to 1960 together with the term *grand ensemble*, referring to the large size of the estate [Jannièrre, 2008]. However, the notion of *unité de voisinage* was criticised in the 1960s by French sociologists, as part of a more generalised critique of modernist housing estates, and then abandoned. Nowadays in France, the estates are mainly called *grands ensembles* or *cités HLM* (referring to their predominantly social housing nature). The neighbourhood unit can be translated as *mikrorayon* in Russian (referring to its administrative size). This term is still widely used today in designating the areas of modernist housing estates. These different names are connected to the divergent history and the current status of this housing which differs dramatically in the two countries, despite their quite similar architectural properties.

#### Unequal trajectories in different social and political contexts

The construction of modernist housing estates took place during the Cold War in very different contexts. In France, the construction of mass housing estates was implemented by a welfare state in a liberal country. The estates were originally conceived as public social housing or private apartments, destined for a mixed population, primarily the lower-middle class. In Soviet Russia, the "Khrushchevian housing blocks" were supposed to be the architectural vector of communist ideology. The simple architectural and standardized forms were conceived as support for equal living conditions, by contrast with the Stalinist architecture it replaced, criticised for being unequal and elitist. Housing allocation was socialised and mostly supervised by state firms or ministries, more rarely by cooperatives. Soviet housing estates hosted most of the country's population with different social status.

These initial contextual differences partly explain their divergent fates. In both countries, the first criticisms of modernist housing estates coincided with the time of their construction in the 1960s, but in very different ways. In France, the press firstly described them as low-standard housing estates badly integrated to existing cities [Lacoste, 1963], and later as alienating and criminogenic [Dufaux, Fourcaut, 2004]. In Soviet Russia, the official journal *Krokodil*

3. The two major legal texts are:

In France: Loi n° 57-908 – 7/08/1957 "Tendant à favoriser la construction de logements et les équipements collectifs".

In Russia: Postanovlenie CK KPSS i Soveta Ministrov SSSR – 31/07/1957 «O razvitií žilišnogo stroitel'stva v SSSR».

**Table 1. Overview of urban renovation programs in France and in Russia**

Source: author's data.

	France	Russia	
		Saint Petersburg	Moscow
Name	National Program for Urban Renewal (PNRU)*; (New National Program for Urban Renewal (NPNRU)*	Development of the build-up territories (Razvitie Zastroennyh Territorij) or unofficially Renovatsiya	Renovatsiya
Dates	PNRU: 2004–2020 NPRU: 2014–2024	Since 2008 (up to 2019, prolonged up to 2029)	Since 2017 (up to 2032)
Scale	National	Regional (city of federal importance)	
Nb. of housing	Around 200 000 housing units (PNRU)	Around 1 000 housing blocks	Around 5 000 housing blocks
Financing	PNRU: 45 billion euros 40,6 bank loans of Caisse des dépôts 24 ANRU (state funds and private funds of Action Logement) 15 cities and their constellations state, European funds (FEDER), bank loans of 9 Caisse des Dépôts 5 regions 4,4 own funds 4 departments  NPNRU: 40 billion euros Similar funding structure, with an increased part of ANRU (30%).	Estimation of 400 billion rubles (4,9 billion euros), mostly provided by the private developers (own funds and bank loans) and partially by the Saint Petersburg city budget**. New housing demolition and construction, social infrastructure development, buying-off apartments from owners, relocation of inhabitants.	More than 6 trillion rubles (73 billion euros) provided by the Moscow city budget***, allocated to private developers that build the new houses.
	* Available at: <a href="http://www.onpv.fr/uploads/media_items/rapport-onpv-2016.original.pdf">http://www.onpv.fr/uploads/media_items/rapport-onpv-2016.original.pdf</a>	**Fomicheva E. (2019) Peterburgskij developer poteryal vliyatel'nogo akcionera [Saint Petersburg Developer Has Lost an Influential Actioner]. RBK. Available at: <a href="https://www.rbc.ru/spb_sz/06/12/2019/5dea47929a7947038efb0a82">https://www.rbc.ru/spb_sz/06/12/2019/5dea47929a7947038efb0a82</a>	***Fedorova N. (2021) Stoimost' stoličnoj programmy renovacii prevysila #6 trln [The Price of the Capital Renovation Program Has Exceeded #6 trln]. Available at: <a href="https://www.rbc.ru/business/01/11/2021/6156b25b9a7947581d168f33">https://www.rbc.ru/business/01/11/2021/6156b25b9a7947581d168f33</a>

published caricatures ridiculing the bad quality of construction and the public space, the monotonous architecture, and residents' behaviour. In the 1970s, the pejorative nickname *khrushcheby* (which is a mix of "Khrushchevian buildings" and *trušoby*, the Russian word for "slums") spread. Whereas in France the pathologic social dimension was pointed out, Soviet housing estates were mostly criticised for their poor architectural characteristics.

The political reactions to these criticisms were very different and started at very different times. In France, the construction of *grands ensembles* was banned as early as the 1970s.<sup>4</sup> Between 1978 and 1984, the very first (and at the time the only) demolition of

a modernist housing estate happened in the outskirts of Lyon [Kaczmarek and al, 2021]. In the 1980s, these former symbols of modernity started to be abandoned by the middle class and suffered from public financial underinvestment. Many of them started to be vacated or occupied by precarious populations, such as immigrants who could hardly pay their rent. Since the 1990s, the demolition policy became widespread. Nowadays modernist estates act mostly as social housing, governed by social housing organisations and accommodating the lowest incomes in the country [Epstein, 2013]. In Russia, prefabricated housing in *mikrorayons* remained the prevailing housing type until the late Soviet period. The idea of demoli-

4. Circulaire du 30/11 1971 relative aux formes d'urbanisation adaptées aux villes moyennes ("*Chalandon circular*") and Circulaire du 21 /03/1973 relative aux formes d'urbanisation dites "grands ensembles" et à la lutte contre la ségrégation sociale par l'habitat ("*Guichard circular*").

**Table 2. Legal targets of demolition in France and Russia**

Source: author's data.

	Russia		France
	Moscow	Saint Petersburg	
Spatial coverage	The administrative city	The administrative city	The country
Criteria of inclusion	Architectural and technical characteristics of buildings	Architectural and technical characteristics of buildings located in specific neighbourhoods ( <i>kvartaly renovatsii</i> )	Localization in a priority neighbourhood (ZUS for PNRU and <i>quartier prioritaire</i> for NPNRU)
People and institutions	The city government (defines the list of buildings) Residents (vote for or against demolition)	The city government (defines the list of neighbourhoods) The city council (votes the list)	The mayor of the city signs a contract with the local prefect (representing the state renovation agency ANRU), the local public authorities (on different geographical levels), the social housing landlords and the public financial institution CDC for the renovation project
Various iterations of the legal documents	First list of targeted buildings (May 2017)	Preliminary list before the law was passed (2007)	The Borloo Law (2003) launching PNRU
	Second list after the residents' vote (July 2017)	Official list when the law was passed (2008)	Various ANRU contracts (2004-2014) & additional clauses
	Third and final version of the renovation law (August 2017) adopted by the Moscow Duma.	Multiples versions of the list (2008, 2009, 2011)	2014: NPNRU
	Final agenda of demolitions (August 2021)	Final version of the list (2014)	Since 2015: Various ANRU contracts & additional clauses

tion came much later than in France: the very first decrees ordering the demolition of modernist housing estates were passed in the mid-1990s<sup>5</sup> and they were rarely implemented before the early 2000s. After the fall of the USSR, the estate management companies were privatised, as were the majority of apartments in the estates.<sup>6</sup> However, some social tenants refused to do so, which resulted in the estates having a fragmented ownership structure.

### Comparing housing estate demolition in contemporary Russia and France

This short history of modernist housing estates in France and Russia shows that their fates have been partly shared, but due to diverging contexts, nowadays they have different statuses. The various criticisms finally ended up in both cases with policies implying their demolition: renovation programs. We focus on the French PNRU, launched in 2004 (after the adoption of the Borloo law,

named after the French Minister of the City, in 2003) until 2020 and prolonged with NPNRU in 2014, and two Russian renovation programs: one launched in Saint Petersburg in 2008 and prolonged until 2029, and the one that started in Moscow in 2017 (see Table 1).

How does this similar history, despite different contexts, shed light on the legal frameworks conceived to demolish them? And how do these legal frameworks orientate urban change in different ways? To compare as precisely as possible, we use the framework of the legal target of demolition.

## 4. The relations between and mutual influences of the geographical context and the legal framework of demolition

In this part we uncover the interrelations between the spatial context and the legal framework of demolition by comparing the dimensions of the legal targets of demoli-

5. Postanovlenie Pravitel'stva Moskvy ot 20.01.1998 g. No 48 «O hode rekonstrukcii pjatijetazhnogo i vethogo zhilishhnogo fonda goroda do 2000 goda».

6. Zakon RF «O privatizacii zhilishhnogo fonda v Rossijskoj Federacii» ot 04.07.1991 N 1541-1.

tion in France and Russia. What are the legal targets of demolition in the French and in the Russian urban renewal programs? How do they shed light on the different spatial dimensions (the perception of housing estates) and the spatialization of power (political, institutional, and administrative power)?

### **Spatial coverage: recentralization versus municipalization**

Spatial coverage refers to the administrative scale and the spatial borders of the jurisdiction on housing demolition in renovation programs. Identifying the spatial coverage of legal targets provides a wider perspective on the territorialization of the juridical and political powers. In Russia, housing demolition is now managed by cities with regional status, which is the result of a municipalization process, whereas in France recentralisation explains the national coverage of the program.

*French recentralization: when same rules but unequal local contexts lead to national competition*

In France, the legal framework that instigated the demolition of modernist housing estates was first implemented in the context of decentralisation (the 1982 Deferre Laws that gave more power to locally elected authorities regarding the urban development) and “urban policy” (*politique de la ville*), an umbrella term for a set of measures aiming at fighting territorial inequalities, focusing predominantly on residential areas with large housing estates built in the 1960s and 1970s (often called *banlieues* due to their location outside the city). “Urban policy” appeared in the 1980s after destructive riots in *banlieues* [David, 2001; Dikeç, 2007; Slooter, 2019], and targeted specific areas facing socio-economic difficulties, using a “place-based” logic rather than a “people-based” one [Gill, 2010]. “Urban policy” was implemented via “city contracts” (*contrats de ville*) between the local city authorities and the decentralised state (the process of decentralisation here is that of *déconcentration*, meaning that national centralised power was transferred locally to the state’s representatives such as prefects). The state financed the demolition, but it was carried out by local actors. In continuity with this policy, PNRU and NPNRU also targeted specific districts, but by re-concentration of the state’s powers. The law that instigated the program (Law for Orientation and Programming of the City and Urban Renewal,

or the Borloo Law) introduced a return to the state’s centralised management of urban development. This law modified the Urban Code by allowing the creation of state-dependent “Public Development Establishments” (EPA) that could take charge of urban renewal operations. Contracts between local authorities and the state were replaced by the state’s investments in local renovation projects which were presented to the state renovation agency (ANRU) by the local authorities. Renovation drastically modified the ways “urban policy” dealt with the territories: its main regulating documents, the “city contracts” (*contrats de ville*), were replaced by the “urban renewal conventions” (*conventions de rénovation urbaine*), signed between the city and ANRU [Epstein, 2013].

Thus, the state power to influence local urban renewal projects makes it exceptional in comparison to ordinary legal planning procedures: a “national *politique de la ville*” emerged [Epstein, 2005]. This was made under the model of counter logic: local authorities had to present projects in order to get state subsidies, which weakened the consideration of local particularities of potential contestations [Epstein, 2013]. This makes the capacity of local actors to satisfy ANRU critical to obtain funding for renovation. This state funding also needed to be supplemented by financial contributions from local authorities and social housing organisations (Table 1), whose budgetary capacities are geographically unequal. Thus, spatial differentiation between cities does not determine the way demolition is implemented but the very existence of demolition itself. The model of the “republican” state, that made France more interventionist and socially-oriented (compared to the urban policies of the US or the UK) during the first period of “urban policy” [Dikeç, 2006] from the early 1980s has shifted towards a more neoliberal logic through which cities compete for the state funding [Epstein, 2013].

*The Russian municipalization process: when unequal local means lead to different rules*

During the Soviet era, the state orchestrated urban development and owned urban land. Since the 1990s, urban land has been municipalized, and city governments have been in charge of defining their urban policy, including the urban renewal policy. Today, cities can adopt decrees to organise specific modalities of urban development. This became possible through the legislative and economic reforms of the 1990s, that

were later solidified in the 2000s with the adaptation of the Land, Urban, and Housing Codes. The very first program of the demolition of modernist housing estates, the 1999 Mayor Luzhkov's "Program for a Complex Reconstruction of Neighbourhoods" was regulated by decrees of the government of Moscow. The renovation programs of 2008 in Saint Petersburg and of 2017 in Moscow were also shaped by the regional framework of these cities.

This does not mean that the national level was not involved. First, the implementation of the renovation program in Moscow (2017) was set through a modification of a federal law.<sup>7</sup> Then, there have been federal parliamentary debates to legally structure the renovation on a federal scale [Trutnev, 2017]. In 2020, the federal law modified the constitution by introducing a new renovation tool for the "Complex Development of the Build-up Territories" (*Kompleksnoe Razvitie Territorij*). The Moscow framework was reproduced on a federal scale. This illustrates a particular form of "authoritarian urbanism" (reminding the soviet style administrative town planning system [Trutnev, 2015]) that relies on the generalisation on the whole federal territory of "capital practices" (*stolichnaya praktika*): a new "technology of government" that reinforces the centralization of power in the capital [Zupan et al., 2021].

However, the question of how the renovation program will be financed in other cities is still open. In Moscow, the program was financed by the city budget, while in Saint Petersburg, the program was mostly financed by private developers (and failed to be fully implemented). Moscow's budget is much larger and private funding from developers and investors are concentrated in this region. The legal exceptionality or even the "outlaw" state of renovation in Moscow might also complicate the transfer of this practice to more politically diverse regions.

### **Criteria of inclusion: a spatial versus a technical approach**

Identifying the criteria for inclusion provides information about the contexts, as these criteria are the products of the social representation of housing estates in society. It also highlights the influence of these criteria on the social and material geography of the targeted urban areas.

---

7. Federal'nyj zakon ot 1 ijulja 2017 goda No 141-FZ «O vnesenii izmenenij v Zakon Rossijskoj Federacii „O statuse stolicy Rossijskoj Federacii“».

### *France: a spatial approach to social issues*

In France, legal targets of renovation are inherently geographical: this can be qualified as a spatial approach to social problems: "space" is conceived as a "remedy to social issues" [Bellander et al., 2018]. "Urban policy", the predecessor of renovation, was formalised in the 1980s, defining 16 "urban policy neighbourhoods" (in 1993 the number rose to 400), in which divergent economic and social development measures were applied. The state also financed a few demolitions which were carried out by local actors. One of the most infamous examples was the demolition of the Minguettes housing estates in a *banlieue* of Lyon, in 1983, after riots there in 1981. Another riot occurred in 1990 in Vaulx-en-Velin, also in a *banlieue* of Lyon. This resulted in the creation of 751 "sensitive urban zones" (ZUS) in 1996, that replaced the "urban policy neighbourhoods". There has been a "territorialization" of the law in the material sense, that is, the adaptation of the legal norm in the function of its spatial localisation [Gustave-Huteau, 2020]. Slooter argues that the French case of dealing with urban riots is unique in Europe, as it focuses on geography and spatiality (*banlieues*) and not on ethnicity or religion (as in the Netherlands or the UK) [Slooter, 2019]. According to Slooter, it can be partially explained by the universalist values of the French Republic, contrary to multiculturalism of the UK or the Netherlands. The name "sensitive" urban zones refers to the fact that they spatially concentrate crime (*délinquance*), which shows a shift of government rhetoric from "neighbourhoods in difficulty to difficult neighbourhoods" [Bonelli, 2001]. In other terms, a "hardening of spatial boundaries of the *banlieue*" took place [Slooter, 2019, p. 57].

ZUS were chosen using two factors: the presence of *grands ensembles* or dilapidated housing on the territory and the statistical socio-economic hardship of its population: the highest rates of unemployment, of migrant populations, and of school failures, and the lowest incomes in the country [Pan Ké Shon, 2007]. Such areas usually contained large numbers of social housing and experienced a lack of infrastructure, such as sports facilities or schools. ZUS benefited from special tax deductions for enterprises and for individuals. ZUS became targets for renovation in 2004 with PNRU. Through renova-

tion, the authorities planned to achieve “a social mix” (*mixité sociale*) – diversifying the population and housing stock through demolition and reconstruction – increased security, reduced unemployment, and ameliorated educational and economical inequalities present in ZUS [Epstein, 2005]. One year after the launch of NPNRU in 2014, the complex geography of priority neighbourhoods for “urban policy” was reformed: ZUS were abandoned. The new priority neighbourhoods (1,300 overall instead of 2,600) were chosen based on only one criterion: the concentration of low-income populations (having less than 60% of the median national income). The NPNRU targeted 480 of these areas, having the “most important urban dysfunctionings” on national (216 zones) and regional levels (264 zones), respectively defined in two decrees passed in 2015.<sup>8</sup> These dysfunctionings are evaluated on different criteria, notably the state of the housing, its diversity, the mix of activities, the accessibility, the land availability, and the quality of the urban environment.

In France, the demolition is done for the sake of “the social mix” [Lelévrier, 2006; 2010]. Even though the notion of “a social mix” is vague, it is supposed to be achieved through a rebalancing of the percentage of social housing (and therefore of the more disadvantaged population) present on the city (*commune*) level. Ever since the national law SRU of 2000, every city in France is obliged to achieve 20–25% of social housing on its territory, otherwise it has to pay a fine. Cities with a very low score are encouraged to construct more social housing, while cities with a high score – these are usually territories of modernist housing estates – are encouraged to lower the percentage through the demolition of social housing (and recently through selling social housing apartments to the tenants) and the construction of private housing for the middle classes.

Paradoxically, the outcomes of renovation in terms of “social mix” can be mitigated. In the neighbourhoods destined for demolition, the richer population flees the social housing and the city faster, while the poorer population is predominantly displaced to the boundary of the same city [Lelévrier, 2010]. In the end, it is hard to measure whether renovation actually helps resolve the segregation problem [Lelévrier,

2006; 2010]. The idea behind “the social mix” itself is questioned, namely its ability to favour integration of more disadvantaged populations or its potential for political solidarity [Charmes, 2009]. Morphological changes are more obvious, and the renovation is described as “the end of *grands ensembles*” [Lelévrier, Noyé, 2012]. Tower and slabs are being demolished, and *résidentialisation* (a set of measures believed to favour the appropriation of common spaces by the inhabitants, such as installing fences) allows for the remodelling of a functionalist space to the new urbanism “city at a human scale”.

*Russia: a technical approach to the “housing question”*

Unlike France, the legal targets of demolition in Russia are buildings defined by their physical characteristics. Renovation programs are mostly presented as answers to technical issues and legal documents do not mention any specific social issue. The first Russian demolition program was introduced in Moscow with the 1998 decree “On the reconstruction of the five-story and dilapidated housing stock of the city until 2000”. The legal targets for demolition were the most dilapidated series of *khrushchevki*.<sup>9</sup> In reality, a building was included in the program after an evaluation of its physical state [Gunko et al., 2018].

The 2008 Saint Petersburg and 2017 Moscow programs continued this approach of targeting specific buildings, even though their targets were enlarged, including not only the most dilapidated series of *khrushchevki* – modernist housing estates of Khrushchev era. In Saint Petersburg, in the renovation program could be included: “1) dilapidated housing from the official city list, 2) buildings whose actual use does not correspond to the legally permitted one, 3) apartment buildings constructed according to standardized projects of 1958–1970, 4) constructions having 70% or more physical deterioration, and 5) apartment buildings of up to three storeys constructed before 1966” (City Law № 238-39 passed 6/05/2008). With such a broad definition, almost one quarter of the city’s area could be demolished. Though the actual law is less ambitious: there is a defined list of neighbourhoods to be included in the program.

8. Available at <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000030556555/> and <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000030556555/>.

9. Postanovlenie Pravitel'stva Moskvy ot 20.01.1998 g. No 48 «O hode rekonstrukcii pjatijetazhnogo i vethogo zhilishhnogo fonda goroda do 2000 goda».



These are delimited administrative territories, *kvartaly* (city blocks), for which the developer signs a contract with the city. It is worth noting that half the neighbourhoods are not composed of modernist housing estates but rather of other low density Soviet housing: neoclassical Stalinist cottages and wooden buildings. In Moscow, renovation covers either apartment buildings of the “first period of industrial construction”, built according to standardized projects of 1957–1968 and with no more than nine storeys, or “analogous in structural elements”.<sup>10</sup> The decree indicates that demolition is the only solution to the dilapidation of the housing blocks and the densification of the city that these low buildings cannot absorb. Like in Saint Petersburg, there is a list of neighbourhoods affected by renovation, that was first defined in 2017 in one city government decree and then changed multiple times by other decrees.

Despite the seemingly geographical approach to renovation that might look comparable to the French one, Russia’s renovation adapts another focus. In each neighbourhood, there is a list of buildings to be demolished. The neighbourhoods are not chosen according to the socio-economic characteristics of its population, but purely as administrative units. In Russia, officials inherited a Soviet-technical understanding of improving society’s standards of living by providing the population with the “living space” or “housing area” [Amestoy, 2001]: expropriated and new-built housing was allocated by area, measured in square metres [Zavisca, 2012]. The housing construction was also measured in area, namely in thousands of square metres, and not in housing units. It still is; ever since the adoption of the state target program *Zhilishe* in 1993, the government has fixed yearly targets of new buildings in thousands of square metres for the construction sector in order to solve the “housing question”. For Russia, the issue of “social mix” is not on the agenda. This could be due to the distinct history of the country: despite social and economic inequalities that were still present in the USSR [Yanowitch, Robertson, 1977], the spatial cleavages were much less visible in Soviet cities than in capitalist ones [Burgel, 1978]. However, in Moscow, this trend seems to reverse itself, as the

social space has become more polarised since the fall of the USSR [Vendina, Panin, Tikunov, 2019]. Given the fact that land costs and apartment prices are high in the central areas of Moscow, one would expect that renovation would bring a richer population into these neighbourhoods. Just like in France, the layout of *mikrorayons* is supposed to be replaced by the layout of *kvartaly*. However, the dimensions of the new-built housing do not correspond to the “human scale” at all. New buildings built in the context of renovation were supposed to be no higher than 14 floors, but much higher buildings have already been constructed. The districts are denser, which may cause congestion of public transport and a lack of public services, even if the city government explains that new infrastructure is supposed to be implemented in the context of the renovation program. In Saint Petersburg, given the higher heterogeneity of neighbourhoods destined for demolition and the less dynamic housing market, one would expect a more fragmented and a less attenuated process of population change. The level of densification varies from neighbourhood to neighbourhood. For instance, in one peripheral neighbourhood wooden buildings were replaced by high-rises.

These different criteria of inclusion highlight the influence of the political and social context on the legal tools. However, other elements also influence the demolition, but have not been explicitly mentioned in the official legal documents. In Saint Petersburg, the public-private partnership form makes it clear that profitability is necessary for the implementation of the project. In Moscow, the mayor and other officials argued that the renovation program represents an opportunity for the whole economic sphere.<sup>11</sup> This is the official dimension of the financial and economic reasons for the implementation of the program. The renovation will enrich a couple of developers<sup>12</sup> who will benefit from the complete reconstruction of peripheral areas.

### **People and institutions: plebiscitary versus (non-)representative democratic practices**

Another dimension of the legal target of housing demolition is the actors who define

10. Postanovlenie Pravitel'stva Moskvy ot 15.04.2022 N 589-PP «O vnesenii izmeneniya v postanovlenie Pravitel'stva Moskvy ot 1 avgusta 2017 g. N 497-PP».

11. As soon as during the first official announcement of the implementation of the program: Vstrecha s mjerom Moskvy Sergeem Sobjaninyom. (2017, February 21). Prezident Rossii. <http://kremlin.ru/events/president/news/53915>.

12. For instance: <https://www.rbc.ru/business/01/11/2021/6156b25b9a7947581d168f33>.

the demolition. Who, according to the legal documents, is supposed to decide the inclusion of a building in the demolition program, and how does it happen in practice?

*France: limits of representative democracy and consultative practices*

In France, the final list of buildings for demolition depends on the contents of the various “contracts” that specify the types of projects (new construction, major repairs, demolition) in a specific district. This contract is signed by ANRU, the municipality, and other administrative entities financing the project (the *département*, the *région*, the Deposits and Consignments Fund, etc.). The implementation of the demolition depends on the agreement of politicians, locally elected representatives, or representatives of the government. It is the result of political alliances, strategies between mayors and other officials, and financial negotiations. Residents are not specifically included in the law, and consultative procedures, such as public meetings, are more symbolic than truly effective [Donzelot, Esptein, 2006]. Their role has nevertheless been reinforced by NPNRU. They are now represented by “residents’ councils” and “*maisons du projet*” (temporary buildings located in renovation districts where residents can find information about the projects), but these were rare ahead of the project. However, as some of the authorities are elected (by residents) representatives, housing demolition can have an influence on their political popularity.

*Saint Petersburg: representative versus executive power*

In Saint Petersburg, the “approximative list” of neighbourhoods subjected to demolition – as it appears in the first version of the renovation law – was defined by the city government and voted on by the city council. This list was made up of suggestions from the heads of city *rayons* (executive power of inner-city administrative units) and negotiated with the city deputies and the city government.<sup>13</sup> The “approximative” character of the list was due to the fact that technical and economic appraisal of renovation in these neighbourhoods, financed by the city budget, was not possible before the adaptation of the law by the city council, and the city government promised the city

council to establish a “final list” once the appraisal was done. The city government did not keep its promise and confirmed the “approximative list” of renovation neighbourhoods shortly after the law was passed by the city council. This can be understood as a continuation of the long-standing confrontation between the city council (heir of the Soviet of Leningrad) and the city government, unfolding on a city-wide scale.

*Moscow: plebiscitary democracy practices*

In Moscow, the voluntary character of the inclusion of an apartment building in the program was emphasized. A municipal decree implementing the renovation program defines that a building could be included in the program only with the agreement of its owners or social renters. There were two possibilities for residents to participate: either organize a general assembly of owners, or to take part to the voting organized by the city government [Inizan, Coudroy de Lille, 2019]. The building was subjected to demolition if the majority of the residents agreed to the demolition. The second possibility was to organise a “general committee of owners” (a meeting whose conditions are defined in the Housing Code) to include or exclude the building. The list of buildings to be demolished, first proposed by the city government, was then adjusted according to the vote of owners and social renters, who either excluded their building from the program, included it even though they were not on the initial list, or agreed to the initial inclusion. Thus, some buildings included did not correspond to the official criteria of the city decree. Inhabitants voted *against* or *for* renovation although they did not know when they would be rehoused. The list of planned demolitions was published in July 2017. This voting procedure was quite new in Russia. It can be understood as an increasing “plebiscitary democracy” in Russia [Yudin, 2021], and more specifically in Moscow. The implementation of the application “active citizens” of various consultative projects may be interpreted as a way to legitimize the actions of public authorities. However, it was sufficient to integrate every resident’s claim and expectations.

One of the surprising consequences of the definition of the legal targets of demolition in Russia is the unexpected politicisation of some residents. In one neighbourhood in Saint Petersburg, a group of local

13. Interview with a city deputy.

residents engaged in an “apolitical political” protest against the demolition [Trumbull, 2014; Tykanova, Khokhlova, 2019]. They gradually switched from localised actions in the neighbourhood to the more politicised actions on a city-wide scale with more experienced urban heritage protection groups. Nonetheless, these new activists refused to call their protests “political”. In Moscow, some residents decided to run for local municipal elections after participating in the struggle against demolition [Zhel'nina, 2020]. The elections of September 2017 saw an unprecedented number of independent municipal deputies being elected. However, these deputies were still in a minority compared to the United Russia representatives and did not have much political power.

### **Iterations of the legal documents regulating demolition: negotiation inside and outside the procedural framework**

In France and Russia, the legal targets of demolition were not static. In France, the contract that the city signed with ANRU was often modified by multiple amendments. However, the changes could occur outside of the legal framework itself. For example, in one city in the *banlieue* of Lyon, there is a neighbourhood of modernist housing estates for which the contract for the renovation project is still not adopted. The legal targets of demolition are still under discussion between the political forces. The local elected officials (mayor on the left and his team, joined recently by the council of the metropolis of Lyon, now dominated by the Greens), based on the will of the residents, want to keep and refurbish some housing estates, while ANRU originally supported complete demolition.

In Saint Petersburg, there are 23 neighbourhoods included in the program. This geography was not defined as such from the beginning: following multiple amendments in 2008, 2009, 2011 and 2014, 18 neighbourhoods that were initially included in the program left it, one additional neighbourhood was included, and one neighbourhood had its perimeter changed.<sup>14</sup> This was due to negotiations that took place before and after the first adaptation of the program in 2008. For instance, residents of two affluent neighbourhoods included in the preliminary list published in 2007 voiced their discontent at public hearings, and with the help of city

deputies managed to exit the program before 2008.

In Moscow, the final list depended on the voting procedure that was defined by a municipal decree (2 May 2017), published even before the law prescribing the exact conditions of rehousing was legally adopted. It is also worth noting that many conditions and guarantees which stand in the final version of the law (August 2017) are sometimes presented as victories obtained by residents who took part in various protests during the spring of 2017 [Khmel'nitskaya, Ihalainen, 2021]. Legally, residents who organised committees of owners can “exclude” their building from the program as soon as they want.

### **Conclusion: Extending the legal geography comparative approach**

This article proposed a concept that allows us to compare housing demolition in different geographical contexts. We suggested the concept of “a legal target of demolition” to examine demolition from a legal perspective and take into consideration the geographical context of the production and application of the law. We justified the possibility of comparing the demolition of modernist housing estates in France, in Moscow and in Saint Petersburg. Finally, we explored the mutual influences of legal frameworks and geographical contexts in our case studies through the lens of “legal targets of demolition”. Their first dimension – spatial coverage – revealed two geographical processes, namely recentralization in France and municipalization in Russia, defining the areas of the application of demolition. The second dimension – the criteria of inclusion – showed two different conceptions of space and of housing-related problems. In France demolition is influenced by the idea that social problems are spatially concentrated and can be solved through space, in Russia demolition comes as a solution to a technical problem of a housing shortage (even though socially constructed and backed by the financial interests of the city and developers). The third dimension – people and institutions – pointed at surprising constellations of democratic and less democratic practices in play: renovation in Saint Petersburg showed the tension between the representative and the executive bodies of the city, Moscow’s program showed how plebiscitary

14. Zakon Sankt-Peterburga. Ob adresnoj programme Sankt-Peterburga «Razvitie zastroennyh territorij v Sankt-Peterburge» (s izmenenijami na 2 ijulja 2020 goda).

democracy can be used to achieve authoritarian means, while the French case showed the limits of representative democracy. Interestingly, both Moscow and Saint Petersburg cases opened up the possibility of politicisation through demolition. Finally, various iterations of the legal documents allowed us to trace procedural/non-procedural negotiations that took place in all three cases.

The legal framework of renovation is adapted and unequally implemented depending on the different regional or local context. This opens other perspectives to enlarge this comparative approach. First, we focused on two contexts that can be compared because of several points of resemblance (modernist housing estates, demolition-reconstruction policies), but also because of the similar experiences of shifting from socialist modes of governmentality (Foucault's *gouvernementalité*) to neoliberal ones. In France, this change since the decentralisation laws can be described in terms of evolution from "urban government" to "urban governance" [Le Galès, 1995] that encouraged competition between cities. In Russia, the post-Soviet transformation could be explained in terms of "the urbanisation of transition" [Golubchikov, 2016] which translated into the intensification of land use and real estate development. Therefore, this comparative approach could be extended to other countries having experienced a shift of governmentality. Although this shift is not a discreet movement from point A to point B; as Valverde showed in the case of city noise regulations, different modes of governmentality can coexist [Valverde, 2011].

Nonetheless, there are limits to such a comparison. In France, information about the renovation (the list of neighbourhoods included and the amount of funding for each neighbourhood) is open access. In Russia, such information is incomplete. In Moscow and Saint Petersburg the stated funding is only for the whole program and not for each neighbourhood. On a general level, the precision and quality of statistical information in Russia can also be questioned. The varying level of financial transparency and democratic development is another obstacle to properly comparing France and Russia. Opening the black boxes of urban policy production (unofficial negotiations, financial interests) in both countries is not an easy task. Studies have proven that despite the difficulties, elected representatives can share critical perspectives on public policies in France, whereas in Russia, such state-

ments are much more dangerous and can incur political pressure and administrative penalties.

## References

- Agnew J. (1996) Mapping Politics: How Context Counts in Electoral Geography. *Political Geography*, no 15 (2), pp. 129-46.
- Amestoy I. (2001) La privatisation des logements urbains : un processus complexe et en évolution. Le cas de Saint-Petersbourg. *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 32 (4), pp. 153-83. <https://doi.org/10.3406/receo.2001.3120>
- Bernt M. (2009) Partnerships for Demolition: The Governance of Urban Renewal in East Germany's Shrinking Cities. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 33 (3), pp. 754-769.
- Blomley N., Clark G. (1990) Law, Theory, and Geography. *Urban Geography*, vol. 11 (5), pp. 433-446.
- Blomley N. (2012) What Sort of Legal Space is a City? *SSRN Electronic Journal*. Published. Available at: <https://ssrn.com/abstract=2165083> (accessed 10 August 2022).
- Bonelli L. (2001) Des quartiers en danger aux "quartiers dangereux". *Le Monde Diplomatique*, no 563, pp. 18-19.
- Bony L., Mellac M. (2020) Introduction. The Law: A Plurality of Spaces and Scales. *Annales de géographie*, no 733-734, pp. 5-17.
- Burgel G. (1978) Questions à la Ville Soviétique. *Villes en Parallèle*, no 1 (1), pp. 70-83.
- Castells M. (1975) Lutttes urbaines. Paris: La Découverte.
- Charmes É. (2009) Pour une Approche Critique de la Mixité Sociale. Redistribuer les populations ou les ressources? *La vie des idées*. Available at: <https://laviedesidees.fr/Pour-une-approche-critique-de-la-mixite-sociale.html> (accessed 10 August 2022).
- Couch C., Sykes O., Börstinghaus W. (2011) Thirty Years of Urban Regeneration in Britain, Germany and France: The Importance of Context and Path Dependency. *Progress in Planning*, no 75 (1), pp. 1-52.
- David J. (2001) Politique de la Ville: Chronologie. *Revue française des affaires sociales*, no 3, pp. 15-22.
- Delaney D. (2010), *The Spatial, the Legal and the Pragmatics of World-Making : Nomospheric Investigations*, New York, Routledge.
- Desage F., Jounel C., Sala-Pala V. (2014) *Le Peuplement comme Politiques (Géographie sociale)*. Presses universitaires de Rennes.
- Dikec M. (2006) Two Decades of French Urban Policy: From Social Development of Neighbourhoods to the Republican Penal State. *Antipode*, no 38 (1), pp. 59-81.
- Dikec M. (2007) *Badlands of the Republic: Space, Politics and Urban Policy (1re éd.)*. Wiley-Blackwell.
- Donzelot J., Epstein R. (2006) Démocratie et Participation: L'exemple de la Rénovation Urbaine. *Esprit*, no 7 (5), pp. 5-34.

- Dufaux F., Fourcaut A. (2004) Le Monde des Grands Ensembles. Créaphis.
- Drozd M. (2018) Une Montée en Généralité sous Contrôle: Mobilisations Sociales et Rapports au Lieu dans les Projets de Régénération Urbaine à Londres. *La Ville est à Nous! Aménagements Urbains et Mobilisations Sociales depuis le Moyen-Age*. Ed. de la Sorbonne, pp. 273-295.
- Epstein R. (2005) Acte II, Scène Première: la Fin de la Politique de la Ville? *Informations Sociales*, no 121 (1), pp. 88.
- Epstein R. (2013) La Rénovation Urbaine-Démolition-reconstruction de l'État. Paris: SCIENCES PO.
- Epstein R. (2019) (Dé)politisation d'une Politique de Peuplement: la Rénovation Urbaine du XIXe au XXe Siècle. *Le peuplement comme politiques*. Paris: PUR, pp. 329-354.
- Fedorova N. (2021) *Stoimost' stoličnoj programy renovacii prevysila #6 trln* [The Price of the Capital Renovation Programme has Exceeded #6 trln]. Available at: <https://www.rbc.ru/business/01/11/2021/6156b25b9a7947581d168f33> (accessed 10 August 2022). (in Russian)
- Fomicheva E. (2019) Peterburgskij developer poterâl vliâtel'nogo akcionera [St. Petersburg Developer has Lost an Influential Actioner]. *RBK*. Available at: [https://www.rbc.ru/spb\\_sz/06/12/2019/5dea47929a7947038efb0a82](https://www.rbc.ru/spb_sz/06/12/2019/5dea47929a7947038efb0a82) (accessed 10 August 2022). (in Russian)
- François C. (2014) Au Mépris des Locataires. *Genèses*, no 96 (3), pp. 86-109.
- Gill I. (2010) Regional Development Policies: Place-Based or People-Centred? *VOX CEPR Policy Portal*. Available at: <https://cepr.org/voxeu/columns/regional-development-policies-place-based-or-people-centred> (accessed 10 August 2022).
- Golubchikov O. (2016) The Urbanization of Transition: Ideology and the Urban Experience. *Eurasian Economics and Urban Experience*, vol. 57, no 4-5, pp. 607-623.
- Gunko M., Bogacheva P., Medvedev A., Kashnitsky I. (2018) Mass Housing in Moscow: A Case of Path Dependent Development. *Housing Estates in Europe: Poverty, Ethnic Segregation, and Policy Challenges*. Springer, pp. 289-311.
- Gustave-Huteau C. (2020) Politique de la Ville et Territorialisation du Droit: Quelle Articulation Juridique entre les Echelons Territoriaux et Etatique? *Annales de géographie*, vol. 733-734, no 3-4, pp. 138-155.
- Hess D., Tammaru T., Van Ham M. (2018) Housing Estates in Europe: Poverty, Ethnic Segregation and Policy Challenges. The Urban Book Series. Springer International Publishing.
- Holder J., Harrison C. (2003) Law and Geography. Current Legal Issues. Oxford University Press.
- Inizan G., Coudroy De Lille L. (2019) The Last of the Soviets' Home: Urban Demolition in Moscow. *Geographia Polonica*, no 92 (1), pp. 37-56.
- Jannièrè H. (2008) Planifier le Quotidien. Voisinage et Unité de Voisinage dans la Conception des Quartiers d'habitation en France (1945-1965). *Strates. Matériaux pour la recherche en sciences sociales*, no 14, pp. 21-3821.
- Johnson D.L. (2002) Origin of the Neighbourhood Unit. *Planning Perspectives*, no 17 (3), pp. 227-245.
- Kaczmarek S. (2019) Ruining, Demolition and Regeneration in Urban Space: Sketching the Research Problem. *Geographia Polonica*, vol. 92 (1), pp. 5-16.
- Kaczmarek S., Kazimierzczak J., Coudroy de Lille L., Mongeard L. (2021) La Démolition Urbaine: Synergies dans les Recherches Géographiques entre France et Pologne. Coudroy de Lille L., Więckowski M., Le Blanc A., Jędrusik M. (Éd.), *La Géographie en Partage. Coopérations Franco-Polonoises hier et aujourd'hui*. Paris: Eur'Orbem Éditions, pp. 75-90.
- Kedar A. (2014) Expanding Legal Geography. A Call for a Comparative Approach. Braverman I., Blomley N., Delaney D. *The Expanding Spaces of Law: A Timely Legal Geography*. Stanford University Press, pp. 95-119.
- Khmelnitskaya M., Ihalainen E. (2021) Urban Governance in Russia: The Case of Moscow Territorial Development and Housing Renovation. *Europe-Asia Studies*, vol. 73 (6), pp. 1149-1175.
- Kirszbaum T. (2008) Mixité sociale dans l'habitat. *Revue de la littérature dans une perspective comparative. La Documentation française*. Available at: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01100713>.
- Korableva E., Shirobokova I., Pachenko O., Bernt M. (2021) Dwelling in Failure: Power and Uncertainty in a Socialist Large Housing Estate Regeneration Program in Saint Petersburg, Russia. *Journal of Housing and the Built Environment*.
- Lacoste Y. (1963) Un Problème Complexe et Débattu: Les Grands Ensembles. *Bulletin de l'Association de géographes français*, vol. 40 (318), pp. 37-46.
- Le Galès P. (1995) Du Gouvernement des Villes à la Gouvernance Urbaine. *Revue française de science politique*, vol. 45, pp. 57-95.
- Lelévrier C. (2006) Les Mixités Sociales. *Problèmes politiques et sociaux*, no 929. Available at: <https://signal.sciencespo-lyon.fr/numero/1002/Les-mixites-sociales> (accessed 10 August 2022).
- Lelévrier C. (2010) La Mixité dans la Rénovation Urbaine: Dispersion ou Re-concentration? *Espaces et sociétés*, vol. 140-141, no 1, pp. 59-74.
- Lélevrier C., Noyé C. (2012) La fin des grands ensembles? *À Quoi sert la Rénovation Urbaine*. Paris cedex 14: Presses Universitaires de France.
- Lees L., White H. (2019) The Social Cleansing of London Council Estates: Everyday Experiences of "Accumulative Dispossession". *Housing Studies*, vol. 35 (10), pp. 1701-1722.
- Meerovich M. (2017) Snosit nelzya rekonstruirovat [Demolish not Reconstruct]. *Proekt*

- Bajkal [Project Baikal], no 53, pp. 78-84. (in Russian)
- Melé P. (2008) Introduction: Territoires d'Action et Qualifications de l'Espace. *Territoires d'action Aménagement, Urbanisme, Espace*. Paris: L'Harmattan, pp. 15-45.
- Mongear L., Veschambre V. (2019) Renovation and Monumentality in Social Housing: Analysis of Demolitions of Towers and Slabs from the Case Study of the Lyon Urban Area in France. *Geographica Polonica*, vol. 92 (1), pp. 103-119.
- Pan Ké Shon J.-L. (2007) Portrait Statistique des Zones Urbaines Sensibles. *Informations sociales*, vol. 141 (5), pp. 24-32.
- Robinson J. (2015) Comparative urbanism: New Geographies and Culture of Theorizing the Urban. *International journal of urban and regional research*, vol 40, no 1, pp. 187-199.
- Romanova O. (2021) Legal Problems of Providing the Renovation of Built-Up Urban Areas in Russia. *IOP Conf. Ser.: Earth Environ. Sci.*, vol. 740, pp. 012017.
- Santoire E., Jean D., Garcier R, (2020) Quelles méthodes d'enquête pour les recherches géo-légales? Retour d'expérience à partir de la mise en concurrence des concessions hydroélectriques en France. *Annales de géographie*, vol. 733-734, no. 3-4, pp. 228-249.
- Slooter L. (2019) The Making of the Banlieue. Cham: Palgrave Macmillan.
- Smirnova V. (2019) Territory, Enclosure, and State Territorial Mode of Production in the Russian Imperial Periphery. *Geographica Helvetica*, vol. 74, pp. 13-25.
- Solopova N. (2021) La préfabrication en URSS: concepts techniques et dispositifs architecturaux. Berlin, DOM Publishers.
- Trutnev E. (2015) Gorod i pravo [City and Law]. *Urban Studies and Practices Pilot Issue*, pp. 14-33. (in Russian)
- Trutnev E. (2017) Analiz Zakona № 373-FZ o kompleksnom razvitii territorij [Analysis of the Law No. 373-FZ about Complex Development of the Territories]. *Imušestvennye otnošeníâ v Rossijskoj Federacii* [Property Relations in the Russian Federation], vol. 190 (7), pp. 70-81. (in Russian)
- Tuvikene T. (2016) Strategies for Comparative Urbanism: Post-socialism as a De-territorialized Concept. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 40, pp. 132-146.
- Tykanova E., Khokhlova A. (2019) Grassroots Urban Protests in St. Petersburg: (Non-)Participation in Decision-Making About the Futures of City Territories. *International Journal of Politics, Culture, and Society*, vol. 33, pp. 181-202. <https://doi.org/10.1007/s10767-019-9324-3>
- Urban F. (2011) Tower and Slab: Histories of Global Mass Housing. Routledge.
- Valverde M. (2011) Seeing Like a City: The Dialectic of Modern and Premodern Ways of Seeing in Urban Governance. *Law & Society Review*, vol. 45, no 2, pp. 277-312. <https://doi.org/10.1111/j.1540-58932011.00441.x>.
- Van Kempen R., Dekker K., Hall S., Tosics I. (2005) Restructuring Large Housing Estates in Europe: Restructuring and Resistance Inside the Welfare Industry. 1<sup>st</sup> éd. Bristol University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt9qgmvx>.
- Vendina O., Panin A., Tikunov V. (2019) The Moscow Social Space: Features and Structure. *Regional Research of Russia* vol. 9 (4), pp. 383-395.
- Vigour C. (2005) La Comparaison dans les Sciences Sociales. Paris: La Découverte.
- Yanowitch M., Robertson M. (1977) Social and Economic Inequality in the Soviet Union: Six Studies. Routledge.
- Yudin G. (2021) Rossiya kak plebistitsitarnaya demokratiya [Russia as a Plebiscite Democracy]. *Sotsiologicheskoe obozrenie* [Russian Sociological Review], vol. 20 (2), pp. 9-47. (in Russian)
- Zavisca J. (2012) Housing the New Russia. Ithaca: Cornell University Press.
- Zhel'nina A. (2020) Engaging Neighbors: Housing Strategies and Political Mobilization in Moscow's Renovation. PhD Thesis, City University of New York.
- Zupan D., Smirnova V., Zadorian A. (2021) Governing Through Stolichnaya Praktika: Housing Renovation from Moscow to the Regions. *Geoforum*, vol. 120, pp. 155-164.

## КОМПАРАТИВНЫЙ ВЗГЛЯД: ПРАВОВАЯ ГЕОГРАФИЯ СНОСА ДОМОВ ПРИ ГОРОДСКОЙ РЕНОВАЦИИ

Инизан Генола, аспирант, Лаборатория UMR CNRS 5600 EVS, Университет Люмьер Лион 2; 5, av. Pierre Mendès-France, CP 11, 69676 Bron cedex. E-mail: [guenola.inizan@gmail.com](mailto:guenola.inizan@gmail.com)  
 Суслова Ольга, аспирант, Лаборатория UMR CNRS 8134 LATTs, Университет Густава Эйфеля; Ecole des Ponts ParisTech-LATTs, 6 et 8, avenue Blaise Pascal, Cité Descartes, F-77455 Marne-la-Vallée cedex. E-mail: [olga.suslova@enpc.fr](mailto:olga.suslova@enpc.fr)

**Аннотация.** В этой статье мы представляем концептуальный инструмент, который позволяет использовать в рамках правовой географии сравнительный подход к исследованию сноса модернистских жилых комплексов в разных географических контекстах. Мы утверждаем, что «правовые цели сноса» являются эффективным критерием для проведения такого сравнения. Мы обсуждаем четыре измерения этого сравнения (пространственный охват, критерии включения, люди и институции, повторение закона), а затем применяем их в трех исследовательских случаях: Французские национальные программы обновления городов (PNRU, 2004-2020 и NPNRU с 2014 года), Российская реновация в Санкт-Петербурге (с 2008 года) и в Москве (с 2017 года). В заключение мы раскрываем преимущества и ограничения такого сравнительного подхода в двух очень разных политических и социальных контекстах.

**Ключевые слова:** реновация; снос домов; сравнительные городские исследования; правовая география; обновление города; модернистские жилые комплексы; Франция; Россия; Москва; Санкт-Петербург  
**Цитирование:** Inizan G., Suslova O. (2022) Comparative Perspective on Legal Geography of Demolition in Urban Renovation. A French-Russian Approach // Городские исследования и практики. Т. 7. № 3. С. 47-64. DOI: <https://doi.org/10.17323/usp73202247-64>

### Источники

- 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>
- Трутнев Э.К. (2015) Город и право: логика циклического развертывания

- и свертывания из прошлого в будущее и из настоящего в прошлое институтов правового градорегулирования в постсоветской России//Городские исследования и практики. Пилотный номер. С. 14–33.
- Трутнев Э.К. (2017) Анализ закона о комплексном развитии территорий № 373-ФЗ//Имущественные отношения в Российской Федерации. № 6-7 (189-190). С. 70–81.
- Федорова Н. (2021) Стоимость столичной программы реновации превысила Р6 трлн//РБК. Режим доступа: <https://www.rbc.ru/business/01/11/2021/6156b-25b9a7947581d168f33> (дата обращения: 10.08.2022).
- Фомичева Е. (2019) Петербургский девелопер потерял влиятельного акционера//РБК. Режим доступа: [https://www.rbc.ru/spb\\_sz/06/12/2019/5dea47929a7947038ef-b0a82](https://www.rbc.ru/spb_sz/06/12/2019/5dea47929a7947038ef-b0a82) (дата обращения: 10.08.2022).
- Юдин Г. (2021) Россия как плебисцитарная демократия//Социологическое обозрение. Т. 2. № 20. С. 9-47.
- Agnew J. (1996) Mapping Politics: How Context Counts in Electoral Geography//Political geography. No. 15 (2). P. 129-46.
- Bernt M. (2009) Partnerships for Demolition: The Governance of Urban Renewal in East Germany's Shrinking Cities//International Journal of Urban and Regional Research. Vol. 33 (3). P. 754-769.
- Blomley N., Clark G. (1990) Law, Theory, and Geography//Urban Geography. Vol. 11 (5). P. 433-446.
- Blomley N. (2012) What Sort of Legal Space is a City?//SSRN Electronic Journal. Published. Режим доступа: <https://ssrn.com/abstract=2165083> (дата обращения: 10.08.2022).
- Bonelli L. (2001) Des quartiers en danger aux "quartiers dangereux"//Le Monde Diplomatique. No. 563. P. 18-19.
- Bony L., Mellac M. (2020) Introduction. The Law: A Plurality of Spaces and Scales//Annales de géographie. No. 733-734. P. 5-17.
- Burgel G. (1978) Questions à la Ville Soviétique//Villes en Parallèle. No. 1 (1). P. 70-83.
- Castells M. (1975) Luttes urbaines. Paris: La Découverte.
- Charmes É. (2009) Pour une Approche Critique de la Mixité Sociale. Redistribuer les populations ou les ressources?//La vie des idées. Режим доступа: <https://laviedesidees.fr/Pour-une-approche-critique-de-la-mixite-sociale.html> (дата обращения: 10.08.2022).
- Couch C., Sykes O., Börstinghaus W. (2011) Thirty Years of Urban Regeneration in Britain, Germany and France: The Importance of Context and Path Dependency//Progress in Planning. No. 75 (1). P. 1-52.
- David J. (2001) Politique de la Ville: Chronologie//Revue française des affaires sociales. No. 3. P. 15-22.
- Desage F., Journel C., Sala-Pala V. (2019) Le Peuplement comme Politiques (Géographie sociale). Presses universitaires de Rennes.
- Dikec M. (2006) Two Decades of French Urban Policy: From Social Development of Neighbourhoods to the Republican Penal State//Antipode. No. 38 (1). P. 59-81.
- Dikec M. (2007) Badlands of the Republic: Space, Politics and Urban Policy (1re éd.). Wiley-Blackwell.
- Donzelot J., Epstein R. (2006) Démocratie et Participation: L'exemple de la Rénovation Urbaine//Esprit. No. 7 (5). P. 5-34.
- Dufaux F., Fourcaut A. (2004) Le Monde des Grands Ensembles. Créaphis.
- Drozdz M. (2018) Une Montée en Généralité sous Contrôle: Mobilisations Sociales et Rapports au Lieu dans les Projets de Régénération Urbaine à Londres//La Ville est à Nous! Aménagements Urbains et Mobilisations Sociales depuis le Moyen-Age. Ed. de la Sorbonne. P. 273-295.
- Epstein R. (2005) Acte II, Scène Première: la Fin de la Politique de la Ville?//Informations Sociales. No. 121 (1). P. 88.
- Epstein R. (2013) La Rénovation Urbaine-Démolition-reconstruction de l'État. Paris: SCIENCES PO.
- Epstein R. (2019) (Dé)politisation d'une Politique de Peuplement: la Rénovation Urbaine du XIXe au XXIe Siècle//Le peuplement comme politiques. Paris: PUR. P. 329-354.
- François C. (2014) Au Mépris des Locataires//Genèses. No. 96 (3). P. 86.
- Gill I. (2010) Regional Development Policies: Place-Based or People-Centred?//VOX CEPR Policy Portal. Режим доступа: <https://cepr.org/voxeu/columns/regional-development-policies-place-based-or-people-centred> (дата обращения: 10.08.2022).
- Golubchikov O. (2016) The Urbanization of Transition: Ideology and the Urban Experience//Eurasian Economics and urban experience. Vol. 57. No. 4-5. P. 607-623.
- Gunko M., Bogacheva P., Medvedev A., Kashnitsky I. (2018) Mass Housing in Moscow: A Case of Path Dependent Development//Housing Estates in Europe: Poverty, Ethnic Segregation, and Policy Challenges. Springer. P. 289-311.
- Gustave-Huteau C. (2020) Politique de la Ville et Territorialisation du Droit: Quelle Articulation Juridique entre les Echelons Territoriaux et Etatique?//Annales de géographie. Vol. 733-734. No. 3-4. P. 138-155.
- Hess D., Tamaru T., Van Ham M. (2018) Housing Estates in Europe: Poverty, Ethnic Segregation and Policy Challenges. The Urban Book Series. Springer International Publishing.
- Holder J., Harrison C. (2003) Law and Geography. Current Legal Issues. Oxford University Press.
- Inizan G., Coudroy De Lille L. (2019) The Last of the Soviets' Home: Urban Demolition in Moscow//Geographia Polonica. No. 92 (1). P. 37-56.
- Jannièr H. (2008) Planifier le Quotidien. Voisinage et Unité de Voisinage dans la Conception des Quartiers d'habitation en France (1945-1965). Strates. Matériaux pour la recherche en sciences sociales//No. 14. P. 21-3821.
- Johnson D.L. (2002) Origin of the Neighbourhood Unit//Planning Perspectives. No. 17 (3). P. 227-245.
- Kaczmarek S. (2019) Ruining, Demolition and Regeneration in Urban Space: Sketching the Research Problem//Geographia Polonica. Vol. 92 (1). P. 5-16.
- Kaczmarek S., Kazimierczak J., Coudroy de Lille L., Mongeard L. (2021) La Démolition Urbaine: Synergies dans les Recherches Géographiques entre France et Pologne//La Géographie en Partage. Coopérations Franco-Polonoises hier et aujourd'hui/Coudroy de Lille L., Więckowski M., Le Blanc A., Jędrusik M. (Éd.). Paris: Eur'Orbem Éditions. P. 75-90.
- Kedar A. (2014) Expanding Legal Geography. A Call for a Comparative Approach//Braverman I., Blomley N., Delaney D. The Expanding Spaces of Law: A Timely Legal Geography. Stanford University Press. P. 95-119.

- Khmel'nitskaya M., Ihalainen E. (2021) Urban Governance in Russia: The Case of Moscow Territorial Development and Housing Renovation//*Europe-Asia Studies*. Vol. 73 (6). P. 1149-1175.
- Kirszbaum T. (2008) Mixité sociale dans l'habitat. *Revue de la littérature dans une perspective comparative//La Documentation française*. Режим доступа: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01100713>.
- Korableva E., Shirobokova I., Pachekov O., Bernt M. (2021) Dwelling in Failure: Power and Uncertainty in a Socialist Large Housing Estate Regeneration Program in Saint Petersburg, Russia//*Journal of Housing and the Built Environment*.
- Lacoste Y. (1963) Un Problème Complexe et Débattu: Les Grands Ensembles//*Bulletin de l'Association de géographes français*. Vol. 40 (318). P. 37-46.
- Le Galès P. (1995) Du Gouvernement des Villes à la Gouvernance Urbaine//*Revue française de science politique*. Vol. 45. P. 57-95.
- Lelévrier C. (2006) Les Mixités Sociales//*Problèmes politiques et sociaux*. No. 929. Режим доступа: <https://signal.sciencespo-lyon.fr/numero/1002/Les-mixites-sociales> (дата обращения: 10.08.2022).
- Lelévrier C. (2010) La Mixité dans la Rénovation Urbaine : Dispersion ou Re-concentration?//*Espaces et sociétés*. Vol. 140-141. No. 1. P. 59-74.
- Lelévrier C., Noyé C. (2012) La fin des grands ensembles?//*À Quoi sert la Rénovation Urbaine*. Paris cedex 14: Presses Universitaires de France.
- Lees L., White H. (2019) The Social Cleansing of London Council Estates: Everyday Experiences of "Accumulative Dispossession"//*Housing Studies*. Vol. 35 (10). P. 1701-1722.
- Melé P. (2008) Introduction: Territoires d'action et Qualifications de l'espace//*Territoires d'action Aménagement, Urbanisme, Espace*. Paris: L'Harmattan. P. 15-45.
- Mongear L., Veschambre V. (2019) Renovation and Monumentality in Social Housing: Analysis of Demolitions of Towers and Slabs from the Case Study of the Lyon Urban Area in France//*Geographia Polonica*. Vol. 92 (1). P. 103-119.
- Pan Ké Shon J.-L. (2007) Portrait Statistique des Zones Urbaines Sensibles//*Informations sociales*. Vol. 141 (5). P. 24-32.
- Robinson J. (2015) Comparative urbanism: New Geographies and Culture of Theorizing the Urban//*International journal of urban and regional research*. Vol. 40, No. 1. P. 187-199.
- Romanova O. (2021) Legal Problems of Providing the Renovation of Built-Up Urban Areas in Russia//*IOP Conf. Ser.: Earth Environ. Sci*. Vol. 740. P. 012017.
- Santoire E., Jean D., Garcier R, (2020) Quelles méthodes d'enquête pour les recherches géo-légales? Retour d'expérience à partir de la mise en concurrence des concessions hydroélectriques en France//*Annales de géographie*. Vol. 733-734. No. 3-4. P. 228-249.
- Slooter L. (2019) *The Making of the Banlieue*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Smirnova V. (2019) Territory, Enclosure, and State Territorial Mode of Production in the Russian Imperial Periphery//*Geographica Helvetica*. Vol. 74. P. 13-25.
- Solopova N. (2021) La préfabrication en URSS: concepts techniques et dispositifs architecturaux. Berlin, DOM Publishers.
- Tuvikene T. (2016) Strategies for Comparative Urbanism: Post-socialism as a De-territorialized Concept//*International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 40. P. 132-146.
- Tykanova E., Khokhlova A. (2019) Grassroots Urban Protests in St. Petersburg: (Non-)Participation in Decision-Making About the Futures of City Territories//*International Journal of Politics, Culture, and Society*. Vol. 33. P. 181-202. <https://doi.org/10.1007/s10767-019-9324-3>.
- Van Kempen R., Dekker K., Hall S., Tosics I. (2005) *Restructuring large housing estates in Europe: Restructuring and resistance inside the welfare industry*. 1re éd. Bristol University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt9qgmvx>.
- Urban F. (2011) *Tower and Slab: Histories of Global Mass Housing*. Routledge.
- Vendina O., Panin A., Tikunov V. (2019) The Moscow Social Space: Features and Structure//*Regional Research of Russia* vol. 9 (4). P. 383-395.
- Yanowitch M., Robertson M. (1977) *Social and Economic Inequality in the Soviet Union: Six Studies*. Routledge.
- Zavisca J. (2012) *Housing the New Russia*. Ithaca: Cornell University Press.
- Zhel'nina A. (2020) *Engaging Neighbors: Housing Strategies and Political Mobilization in Moscow's Renovation*. PhD Thesis, City University of New York.
- Zupan D., Smirnova V., Zadorian A. (2021) Governing Through Stolichnaya Praktika: Housing Renovation from Moscow to the Regions//*Geoforum*. Vol. 120. P. 155-164.



# Историческое поселение: почему не все города утверждают охранные документы?

Снежана Грозовская

## Введение

Историческое поселение (ИП) – один из существующих в России механизмов, позволяющих применять подход целостного сохранения морфологии исторической среды городов, сохранения непрерывного физического ландшафта, а не только отдельных памятников. Однако власти далеко не всегда придерживаются подобной политики.

## Перечни ИП и порядок их утверждения

Понятие «исторические населенные пункты» появилось в законодательстве в 1970 году вместе со списком из 115 городов и поселений [Совместный приказ, 1970]. В 1990 году был принят перечень из 536 поселений [Постановление, 1990]. В 2002 году появился закон «Об объектах культурного наследия» и понятие ИП [Федеральный закон, 2002]. В 2010 году перечень сократился до 43 городов, статус которых был федеральным, ИП утверждались Минкультом.

На 2022 год ИП могут утверждаться на двух уровнях: федеральном и региональном. Действующий перечень ИП федерального значения был утвержден в 2010 году. Региональные ИП начали появляться с 2013 года, после внесения изменений в п. 9.2 ФЗ «Об объектах культурного наследия» в соответствии с ФЗ-179 от 12.11.2012, который расширил полномочия региональных властей.

Для получения федерального статуса ИП властям нужно предоставить материалы согласно Приказу Минкультуры России от 12.07.2016 №1604 (ред. от 27.09.2021) «Об утверждении порядка включения населенного пункта в перечень исторических поселений федерального значения, утверждения его предмета охраны, границ территории и требований к градостроительным регламентам в указанных границах» [Приказ,

Грозовская Снежана Владимировна, независимый исследователь, архитектор.  
E-mail: snezhana.lashchenko@gmail.com

Историческое поселение (ИП) – один из российских механизмов регенерации исторической среды, основанный на идее целостного сохранения физического ландшафта. Однако власти городов, обладающих статусом ИП, далеко не всегда реализуют политику целостного сохранения морфологии исторических городов. В этой статье на примере полной совокупности исторических поселений (142) я смотрю, предпринимают ли городские власти реальные действия по защите исторической среды после получения статуса ИП: утверждают ли они охранные документы. С помощью регрессионного анализа я выясняю, какие факторы влияют на желание городских акторов охранять наследие. Все охранные документы ИП приняты лишь у 22% городов. Еще у 8,5% утверждена их часть. Более 2/3 городов, получивших статус ИП, не предприняли никаких действий по охране исторического ландшафта. Вероятность принятия городом охранных документов растет вместе с увеличением числа жителей и памятников и понижается вместе с числом городов в регионе, обладающих статусом ИП, а также с длительностью времени, которое город провел в этом статусе. Вероятность принять документы выше у региональных столиц, городов с федеральным статусом ИП и меньшими подушевыми доходами бюджета.

**Ключевые слова:** наследие; историческое поселение; историческая среда; исторический центр; механизмы сохранения; механизмы регенерации

**Цитирование:** Грозовская С.В. (2022) Историческое поселение: почему не все города утверждают охранные документы? // Городские исследования и практики. Т. 7. № 3. С. 65–79. DOI: <https://doi.org/10.17323/usp73202265-79>

2021]. Материалы состоят в том числе из проекта границ исторического поселения, предмета охраны и требований к регламентам ИП. Региональные ИП утверждаются в соответствии с приказами региональных властей, но формально требования к материалам сходны с федеральным приказом.

Включение поселения в перечень ИП не означает автоматического утверждения обосновывающих материалов и охранных документов: предмета охраны со списком ценных градоформирующих объектов, границ ИП, регламентов, основанных на охранных зонах, без которых механизм не работает. В результате статус ИП часто остается рамочным и не имеет содержательного наполнения.

### Предмет обзора

Данная статья является обзором собранных данных по историческим поселениям России. Я проанализировала генеральную совокупность городов и поселений, получивших статус федерального и регионального ИП с 2010-го по сентябрь 2021 года (142 города и поселения). Среди них 43 ИП федерального значения – взят перечень, утвержденный в 2010 году и отредактированный в соответствии с изменениями на 2021 год [Приказ, 2010]. Чтобы определить перечень региональных ИП, я собрала все местные постановления о присвоении городам этого статуса. Упраздненный список 1970 года (115 городов) и список 1990 года (536 городов) не рассматривались как утратившие актуальность.

В первой части обзора показано, как ИП соотносится с тремя другими механизмами охраны и регулирования исторической морфологии в России (охранными зонами памятников (ПЗО), объединенными охранными зонами, достопримечательными местами (ДМ)). Описываются собранные данные о российских ИП и проводится регрессионный анализ факторов, которые могут влиять на готовность властей защищать исторические центры городов. В последней части обсуждаются значимые параметры, выявленные по итогам регрессионного анализа.

### Четыре инструмента сохранения исторической среды

В российской практике доминирует объектно-ориентированный подход: сохранение отдельных архитектурных памятников и ансамблей, а не целостной городской

ткани [Матвеев, 2012]. Однако любой из упомянутых выше механизмов позволяет защищать фоновую застройку и регулировать реконструкцию и строительство. Важно не то, какой (или какие) из четырех механизмов выберут власти и эксперты, а то, какими будут их регламенты и предмет охраны, на всю ли историческую среду они будут распространены. Это зависит от политики властей и от того, как на нее удастся влиять местным градозащитникам. Иногда механизмы частично повторяют друг друга (объединенные зоны и ИП Петербурга) или дополняют (объединенные зоны, ПЗО и ДМ Дербента) [Постановление, 2016]. При разработке ДМ, ИП и объединенных зон власти эксперты, как правило, учитывают предшествующие им ПЗО. Кроме того, документы ИП могут основываться на существующих объединенных зонах охраны (Петербург) или ДМ (Суздаль) [Постановление, 2010].

В документах охраны редко прописываются строгие регламенты и защита всей фоновой застройки. Поэтому, несмотря на то что в России много инструментов, основанных на сохранении целостного физического ландшафта городов, они не выполняют в полной мере свою функцию, а защищают старый центр лишь выборочно. Например, охраняют только памятники, или включают в предмет охраны лишь часть фоновой застройки, или имеют рамочный характер без работающих механизмов.

### Охранные зоны памятников (ПЗО)

Во многих российских городах механизм охранных зон памятников (ПЗО) – главный и единственный инструмент управления исторической средой. Но ПЗО способен охранять не только отдельные памятники или ансамбли, но и средовую застройку, если в его зонах регулирования и охраны прописан запрет на снос фоновых (и ценных) зданий. Если эти здания занесены в предмет охраны (случай Ярославля), ПЗО защищает целостную историческую среду [Постановление, 2011]. Такие регламенты встречаются редко, особенно в зонах регулирования. ПЗО зачастую не зафиксированы в правилах землепользования и застройки, а также в кадастрах, они не доходят до градостроительного плана земельного участка (именно этим документом пользуются застройщики). Федеральные и региональные ПЗО дезинтегрированы, так как их разрабатывают власти разных уровней. Очень многие памятники не имеют утвержденных ПЗО.

## Достопримечательные места (ДМ) и объединенные зоны охраны

У ДМ и объединенных зон охраны также есть предмет охраны. Он может включать средовую застройку, элементы планировки и материал. Кроме того, у них есть регламенты, которые могут защищать планировочные элементы, учитывать контекст и содержать запрет на снос исторических зданий.

ДМ может иметь *запрет на получение условно разрешенного вида использования земельного участка*, то есть изменение регламентов (как в Дербенте) [Приказ, 2015]. При этом ПЗО защищает старый город лучше, чем ДМ, если в нем есть *запрет на снос «ценной» застройки*, а в ДМ нет (случай Ярославля).

Власти могут долго не утверждать охранные документы ДМ (случай Татарской слободы в Томске) или пытаться ослабить механизмы защиты исторической среды. Так, в Москве если девелоперу нужно снести средовую застройку или памятник, он выводит земельный участок из-под регламентов ПЗО, переводит его в статус ДМ и прописывает предмет охраны и регламенты, позволяющие сносить и застраивать территорию без учета контекста [Рахматуллин, 2017].

Объединенные зоны охраны тоже могут работать в обе стороны. В Петербурге они сохраняют целостность городского ландшафта, запрещают снос всей фоновой застройки, имеют строгие регламенты [Закон Санкт-Петербурга, 2008]. В Ярославле и Самаре, напротив, новые проекты таких зон ослабляют регламенты действующих ПЗО [Лашенко, Грозовский, 2019].

## Историческое поселение (ИП)

Механизм ИП ориентирован на сохранение и управление целостным физическим ландшафтом, включая фоновую застройку («ценные градоформирующие объекты»), виды и панорамы, элементы планировки кварталов и улиц, масштаб, размер, конструкции, материалы, стиль зданий, взаимоотношение между зелеными, открытыми пространствами и зданиями, сохранение панорам. Это соответствует международным рекомендациям сохранения физических ландшафтов городов [ICOMOS, 1987; UNESCO, 1976]. ИП позволяет детально регулировать параметры новой застройки и реконструкции. Но зачастую он не справляется с этими задачами из-за многочисленных сносов «фоновых»

зданий и появления на их месте новой застройки.

ИП позволяет защищать фоновую застройку через ее включение в список ценных градоформирующих объектов и внесение в предмет охраны планировочных элементов. Но проблема ИП состоит в том, что в список ценных градоформирующих объектов эксперты и власти включают далеко не всю средовую застройку (редкое исключение – Санкт-Петербург), а лишь ее часть. Но даже у этих зданий не прояснен правовой статус, и они не защищены от сноса. Утверждение документов ИП может длиться годами, а регламенты ИП не связаны с ПЗО, охранными зонами и генпланом [Гончарова, 2015]. У этого механизма нет экономических преференций [Бальзанникова, Черевиченко, 2020].

## Историческое поселение: кейсы

Эксперты, разрабатывающие охранные документы ИП, для каждого города определяют, сколько фоновой застройки войдет в предмет охраны, какими будут границы ИП, насколько строгими будут регламенты. Результат зависит от интересов и желания властей, городских акторов и разработчиков сохранить целостную историческую среду. С помощью одних и тех же документов в разных городах власти могут реализовывать разные стратегии обращения с физическим историческим ландшафтом – от сноса до сохранения.

*Санкт-Петербург.* Так, ИП Санкт-Петербурга (федеральный статус), охранные документы которого основаны на законе об объединенных охранных зонах и во многом его повторяют, защищает все здания и сооружения, построенные до 1917 года включительно. Они признаны ценными градоформирующими объектами, сносить их запрещено. ИП Санкт-Петербурга защищает «ценные внутриквартальные пространства», тип застройки, организацию уличного фронта, высотные акценты, облик исторических и воссозданных зданий. Параметры новой застройки в центре жестко регламентированы, они учитывают окружение, особенно высоту соседних зданий. Дополняя закон об объединенных зонах, ИП защищает здания, которые власти отказались включить в реестр объектов культурного наследия, и регулирует защиту панорам за границами ИП [Приказ, 2020а].

*Суздаль.* ИП Суздаля тоже нацелено на комплексную защиту старого центра.

Так, в списке ценных домов находится 646 зданий (а памятников в городе 282), среди них немало построенных в 1950–1960-х годах [Приказ, 2016a]. Это немало для небольшого города с 9,6 тыс. жителей. Для сравнения: в Самаре, имеющей 726 памятников, власти и эксперты хотят сделать ценными всего 670 зданий. В предмет охраны Суздаля входит множество элементов природного ландшафта, районы малоэтажной застройки второй половины XX века и индивидуальной застройки конца XX – начала XXI века, бывшие пригороды, вошедшие в состав Суздаля в XX веке. Регламенты запрещают изменять сложившуюся парцелляцию даже в районах с частной застройкой. Большое количество фоновой застройки (738) также присутствует в предмете охраны Боровска (памятников при этом всего 66) [Приказ, 2020b].

*Псков и Великие Луки.* ИП Пскова и Великих Лук тоже охраняют историческую парцелляцию: в регламентах прописана максимальная площадь застройки отдельных зданий, процент застройки земельного участка, протяженность уличного фасада [Приказ, 2016b; Приказ, 2019]. В Великих Луках запрещены снос и частичный демонтаж ценных объектов, изменение композиции расположения зданий, площади земельных участков, а регламенты ИП Пскова во многом ориентированы на сохранение природного ландшафта.

*Московская область.* Обратная ситуация в Московской области: в 2013 году 20 городов получили статусы региональных ИП, еще у двух городов федеральный статус, но только один утвердил охранные документы, да и то частично. Подмосковные города не определили, что для них является наследием, не приняли предмет охраны и регламенты, в их центрах ведется активное строительство. Если власти заинтересованы в застройке центров, а не сохранении исторической среды, механизм ИП ее не защищает.

*Самара (промежуточный кейс).* Город получил статус ИП в 2019 году. Проект ИП в Самаре представляет собой попытку компромисса между градозащитниками, властями и застройщиками. В процессе его реализации баланс сил сдвинулся в пользу застройщиков, хотя некоторые градозащитники предлагают сохранять не весь старый центр, а лишь его фрагменты, что позволяет застраивать центр новыми объектами

[Лашенко, Грозовский, 2019]. Из-за противоречий между застройщиками и градозащитниками город получил региональный статус ИП, опасаясь, что согласование документов ИП с федеральным Министерством культуры помешает застройке. Принимая границы и предмет охраны ИП, власти исключили из него список ценных объектов, а потом сократили его с 796 до 670 зданий [Постановление, 2019] и не утвердили даже такие регламенты, которые позволяли уплотнять историческую ткань среднеэтажной застройкой. В результате исторический центр защищается лишь охранными зонами объектов культурного наследия (ОКН), но и они сокращены: чтобы расширить возможности для строительства, разработан новый проект объединенной охранный зоны. Сносы и поджоги, в том числе ценных домов и ОКН, продолжают, особенно когда не удается добиться их исключения из списка аварийных. В то же время власти создали в границах ИП подзоны, в которых разрешается строить многоэтажные здания.

## Описание структуры и источников обзора данных

В обзоре собраны данные по генеральной совокупности городов и поселений, получивших статус федерального и регионального ИП с 2010-го по сентябрь 2021 года (142 города и поселения). Среди них 43 ИП федерального значения – взят перечень, утвержденный в 2010 году и отредактированный в соответствии с изменениями на 2021 год [Приказ, 2010]. Для определения перечня региональных ИП собраны все местные постановления о присвоении городам статуса. Упраздненный список 1970 года (115 городов) и список 1990 года (536 городов) не рассматривались как утратившие актуальность.

Для одной таблицы (Приложение 2, см. дополнительные файлы на сайте издания: <https://doi.org/10.17323/usp73202265-79>) я собрала все нормативно-правовые акты ИП – федеральные и региональные постановления, приказы об утверждении перечней ИП и их охранных документов. Эти данные взяты из правовых баз «Гарант.ру»<sup>1</sup>, «КонсультантПлюс»<sup>2</sup> и Электронного фонда правовых и нормативно-технических документов<sup>3</sup>, а также с региональных сайтов администраций и отделов по охране наследия.

1. <https://www.garant.ru/>.

2. <http://www.consultant.ru/>.

3. <https://docs.cntd.ru/>.

Для каждого города было выделено наличие/отсутствие каждого типа охранных документов (границ ИП, предмета охраны с ценными градоформирующими объектами, регламентов). Чтобы сопоставить ИП с другими механизмами сохранения, было определено наличие у городов федеральных и региональных постановлений и приказов об утверждении ПЗО, ДМ, объединенных зон и время их утверждения (до или после принятия ИП), а также наиболее ранний год утверждения ДМ и объединенных зон после принятия ИП.

Для анализа факторов, которые могут повлиять на склонность городских властей проводить политику охраны, выделялось наличие федерального или регионального статуса ИП, год его принятия, количество лет, проведенных городом в статусе ИП, автомобильная доступность до областного центра. Для определения численности жителей, наличия у поселения статуса города и областного центра, официальной даты основания и года первого упоминания города использовалась База данных показателей муниципальных образований Росстата<sup>4</sup>, а также сайты городских и региональных администраций. Данные по количеству ОКН (включенных в реестр и «выявленных», в том числе археологических, памятников) собраны с сайтов местных администраций и управлений охраной наследия (за исключением Вологодской, Нижегородской, Рязанской областей, где данные взяты из менее полного Единого госреестра ОКН).

Таким образом, информация об ИП делится на два блока данных: о городе и об ИП. К первому блоку относятся:

- статистическое описание города: регион, статус в регионе, количество жителей, доходы бюджета, расстояние до областного центра;
- пространственные и исторические характеристики города: год первого упоминания, официальная дата основания, время в статусе ИП, количество ОКН.

Второй блок:

- дата присвоения статуса ИП, утверждение охранных документов, наличие других механизмов защиты наследия в городе до/после присвоения статуса ИП.

Во второй таблице (Приложение 3, см. дополнительные файлы на сайте издания: <https://doi.org/10.17323/usp73202265-79>), по данным Росстата, оценивались показатели экономической активности в городах с ИП:

- интенсивность строительства (среднегодовой объем строительства за 2016–2020 годы в отношении к общей площади жилых помещений (в процентах) и к числу жителей (в кв. метрах);
- количество кв. метров жилой площади в среднем на человека;
- подушевой среднегодовой доход бюджета за 2016–2020 годы.

Эти данные следует воспринимать со следующей оговоркой. Для 82 из 142 ИП удалось найти данные непосредственно по городам (поселениям), а для остальных 60 – лишь по городским округам (муниципальным районам, городским/сельским поселениям, сельсоветам), куда входят ИП (табл. 1, Приложение 1, см. дополнительные файлы на сайте издания: <https://doi.org/10.17323/usp73202265-79>). В последнем случае показатели рассчитывались исходя из доли проживающих в ИП жителей округа. В среднем доля жителей, проживающих в городе, в отношении к жителям округа составляет 85,6% (у 34 городов из 60 – более 90%). Из-за отсутствия данных эти показатели не удалось посчитать для 7 поселений с численностью до 5,1 тыс. человек<sup>5</sup>. Общая площадь жилых помещений у 12 городов взята за 2016, 2017, 2018 или 2019 годы, (у остальных – за 2020 год), численность жителей в 23 поселениях – за 2010, 2014, 2016, 2017, 2018 или 2019 годы, а доходы местного бюджета у 3 городов за 2015, 2018, 2019 годы (Приложение 1).

## Описание данных

### Общая статистика ИП

Из 142 ИП 43 города (30%) имеют федеральный статус, а 99 – региональный<sup>6</sup>. 118 ИП – города (83%), 24 – села, поселки, станции. Полностью охранные документы утверждены лишь у 31 (22%) исторического поселения. Среди федеральных ИП все документы утверждены у 10 (23%), а среди региональных – у 21 (21%). Еще у 8,5% городов документы утверждены частично. Сред-

4. <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Munst.htm>.

5. Их список см. в Приложении 1, см. дополнительные файлы на сайте издания: <https://doi.org/10.17323/usp73202265-79>.

6. Приложение 2, см. дополнительные файлы на сайте издания: <https://doi.org/10.17323/usp73202265-79>.

ди федеральных ИП таких 7 (16%), а среди региональных – 5 (5%). Хотя бы некоторые документы приняты в 43 городах (30,5%), включая 17 федеральных ИП (39%) и 26 региональных (26%). Среди городов доля ИП, утвердивших хотя бы некоторые документы (29%), ниже, чем среди поселений (37%).

Подавляющее большинство федеральных ИП получили этот статус в 2010 году. Среди региональных ИП 65% получили статус в 2013–2015 годах. В среднем города, где приняты хотя бы некоторые охраняемые документы, обладают статусом ИП 6,7 года, а города с непринятыми документами – 7,2 года. Средняя официальная дата основания городов с принятыми документами – 1429 год, с принятыми частично – 1325 год, с непринятыми – 1459 год. Численность жителей в городах и поселениях ИП варьируется от 6 до 5,4 млн человек. Средняя численность жителей в ИП с принятыми документами – 311 тыс., с непринятыми – 71,5 тыс.

Если разделить города по численности жителей на 5 квинтилей (без учета двух самых малочисленных сел), то мы увидим, что в квинтилях 3–5 доля ИП с принятыми документами составляет в среднем 21,4%, тогда как во втором квинтиле (население 34–118 тыс.) она возрастает до 39,3%, а в первом – до 46,4%. Разделение совокупности ИП на децили показывает, что вероятность принятия документов повышается в верхних 3 децилях, а границей служит превышение численностью жителей отметки примерно в 100 тыс.

### Экономические показатели

Чтобы проверить, как интенсивность строительства влияет на политику охраны, по данным Росстата был рассчитан среднегодовой объем жилищного строительства за 2016–2020 годы в отношении к числу жителей и к имеющейся в городе жилплощади<sup>7</sup>. Эти показатели у городов с принятыми и с непринятыми документами различаются незначительно.

Подушевой среднегодовой доход бюджета за 2016–2020 годы у городов с принятыми документами составил 19,7 тыс. руб., а с непринятыми – 25,4 тыс. руб. Среднее количество ОКН у городов с принятыми документами составляет 519,3, с частично принятыми – 220, а с непринятыми – 107,7.

Наличие в регионе нескольких городов, получивших статус ИП, явно не повышает их склонность заниматься охраной насле-

дия. Так, в Московской области из 22 ИП только у одного частично утверждены документы, в Костромской – ни у одного из 11, в Татарстане – у 1 из 13, в Вологодской – у 2 из 13, в Псковской – у 3 из 13, в Республике Башкортостан – у 2 из 7, в Ленинградской области – у 2 из 5 (исключение – Краснодарский край, где документы утверждены у 5 городов из 6). Чаще всего в таких регионах города получают статус ИП одновременно, но впоследствии ничего не делают.

В Оренбургской области документы утверждены в 1 из 4 ИП, во Владимирской – в 2 из 3, в Ивановской – в 3 из 3, в Нижегородской – в 2 из 2, в Ростовской – ни в одном из 3, в Рязанской – в 3 из 3, в Самарской – в 2 из 2, в Тверской – ни в одном из 3, в Томской – в 1 из 2, в Ульяновской – в 2 из 3, в Чувашской Республике – ни в одном из 2, в Ярославской области – в 1 из 3. Из 16 региональных столиц полностью документы утверждены у 6 (37,5%), частично – у 3 (19%). Из прочих городов полностью документы утверждены у 20%, а частично – у 7%.

### ИП и другие механизмы охраны

Важно соотношение генеральной совокупности исторических поселений и их охраняемых документов с ПЗО, ДМ и объединенными зонами, которыми обладают или не обладают эти города. У 64 из 142 городов (45%) до принятия статуса ИП были разработаны ПЗО как минимум для одного памятника. После получения ИП ПЗО для одного и более памятников приняты у 104 (73%) городов. Хотя бы одна объединенная зона до принятия ИП утверждена у 3% городов, а после – у 13%. 11% городов имели ДМ до статуса ИП, а после – 17%. Большинство городов после принятия статуса ИП имеют разработанные ПЗО (для всего центра или отдельных памятников), а городские власти чаще используют механизмы ПЗО, ДМ и объединенных зон. Возможно, наличие у города статуса ИП мотивирует чиновников и экспертов применять и другие механизмы, разрабатывать к ним охраняемые документы, но эта гипотеза нуждается в проверке в дальнейших исследованиях.

Объединенные зоны встречаются у 14% федеральных ИП и 12% региональных, а ДМ – у 30% федеральных ИП и 11% региональных. Документы ИП приняли 40% городов, имеющих объединенные зоны, и 30% городов без объединенных зон, а также 46% городов, обладающих ДМ, и 27% – не обла-

7. См. Приложение 3, см. дополнительные файлы на сайте издания: <https://doi.org/10.17323/usp73202265-79>.

дающих им. ДМ чаще встречаются у федеральных ИП – это можно объяснить повышенным вниманием к городам со стороны федеральных властей. Документы ИП чаще принимают города, имеющие объединенные зоны и ДМ. На это может влиять наличие у таких городов опыта разработки охранных документов, возможность использовать уже существующие наработки.

При разработке ИП регламенты существующих им ПЗО, ДМ и объединенных зон могут совершенствоваться и дополняться. ДМ, ПЗО и объединенные зоны могут включать как центр, так и его фрагменты, а ИП, как правило, охватывает весь исторический центр, а не только его ядро, самую древнюю часть (случай Суздаля). Это позволяет разработать комплексные регламенты. В Петербурге и Ярославле, исторические центры которых являются объектами ЮНЕСКО и защищены лучше, чем многие другие города, власти стремятся ослабить строгие регламенты. Центры городов, обладающие статусом ЮНЕСКО (Дербент, Петербург, Ярославль), имеют объединенные охранные зоны либо статус ДМ (или все вместе). Они защищают города, поэтому власти долго не утверждают документы ИП. Даже у Петербурга документы ИП появились недавно.

## Факторы регрессионного анализа

Чтобы проверить, какие факторы влияют на принятие охранных документов, используется метод регрессионного анализа (логит-анализ). На желание города осуществлять политику охраны может влиять несколько факторов. Среди них

- 1) возраст города (как показатель наличия у него богатой истории);
- 2) бюджетные доходы города (разработка документов требует средств);
- 3) федеральный статус ИП (контроль за его реализацией осуществляется из Москвы);
- 4) интенсивность нового строительства;
- 5) количество ОКН в городе (чем больше сохранилось памятников, тем больше объектов для охраны);
- 6) численность жителей;
- 7) статус столицы региона;
- 8) время получения городом статуса ИП (разработка документов требует времени);
- 9) количество в регионе населенных пунктов со статусом ИП;
- 10) расстояние до региональной столицы (у отдаленных поселений меньше фи-

нансовых и административных ресурсов для сохранения);

11) тип поселения (город/село).

Теоретически факторы 1–3 должны увеличивать склонность города к реализации политики охраны: чем богаче история города, чем больше у города средств, чем выше статус ИП, тем сильнее должно быть желание охранять наследие. Фактор 4 должен уменьшать склонность к охране наследия (если город нуждается в новой площади в центре под жилье, торговлю и офисы, его готовность охранять наследие ниже).

Факторы 5–7 могут влиять в обе стороны. Так, в городах с большим числом ОКН желание людей защищать историю может оказаться как выше (им есть что защищать, в городе лучше развита политика сохранения исторической застройки), так и ниже (старые дома еще не стали «редкими» и поэтому не ощущаются как ценность). В городах с большей численностью жителей и столичным статусом лучше развиты общественные движения, отстаивающие ценность наследия, больше экспертной поддержки и административных ресурсов для разработки документов (это способствует политике охраны), однако в них выше и интенсивность нового строительства.

Это же касается и фактора 8: с одной стороны, за короткий срок города могут не успевать разработать и принять необходимые документы. С другой – если город давно получил статус ИП и больше ничего не сделал, значит, он и не собирался охранять наследие. Фактор 9 тоже может работать в обе стороны. Большое количество городов со статусом ИП в регионе может быть связано как с тем, что регион всерьез хочет, чтобы города охраняли наследие, так и с проведением на региональном уровне кампании, не имеющей долгосрочных последствий.

Противоположные эффекты могут дать и факторы 10–11: чем дальше город находится от областной столицы или у поселения нет статуса города, тем ниже в нем может быть интенсивность строительства и больше сохранившейся исторической застройки. С другой стороны, отдаленным поселениям может не хватать финансовых и административных ресурсов для ее сохранения. Дальнейший анализ призван проверить эти гипотезы.

## Описательная статистика

Перед переходом к регрессионному анализу было проверено распределение

**Таблица 1. Описательные статистики для количественных переменных**  
Источник: расчеты автора.

	Year	Citizen	Age_o	Dist	BUILD_intenceP	Age_m	Age_m	Budg	OKN
Минимум	0,0	0,006	67,0	0,00	0,1269	1,00	153,0	1260	1,0
1-й квинтиль	6,0	7,920	339,5	56,4	0,6429	3,00	464,5	7123	27,0
Медиана	8,0	20,239	529,0	113,0	1,2928	11,00	668,0	18498	52,0
Среднее	7,028	140,778	579,2	136,8	1,5468	9,437	779,5	23511	187,6
3-й квинтиль	11,0	85,351	778,8	188,0	2,0633	13,00	878,8	31031	136,2
Максимум	11,0	5384,342	2613,0	647,0	7,6471	22,00	3171,0	110923	8978,0
Отсутствующие значения				1	7		4	6	2

Year	– количество лет в статусе исторического поселения в 2021 году;
Citizen	– число жителей, тыс. человек;
Age_m	– возраст города согласно первому упоминанию о нем;
Age_o	– официальный возраст города;
Dist	– автомобильная доступность до региональной столицы, км;
BUILD_intenceP	– интенсивность строительства, %;
Quant	– количество городов в субъекте РФ, обладающих статусом исторического поселения;
Budg	– средний доход городского бюджета на одного жителя, руб.;
OKN	– количество объектов культурного наследия.

**Таблица 2. Описательные статистики для фиктивных переменных**  
Источник: расчеты автора.

Переменная	Значения
Status	0: 99 1: 43
RCenter	0: 126 1: 16
CITY	0: 24 1: 118
Doc	0: 99 1: 43
Status	– фиктивная переменная, принимающая значение 1, если историческое поселение имеет федеральный статус, и 0 – в случае регионального статуса;
RCenter	– фиктивная переменная, принимающая значение 1, если город имеет статус региональной столицы, и 0 – в противном случае;
CITY	– фиктивная переменная, принимающая значение 1, если историческое поселение имеет статус города, и 0 – в противном случае;
Doc	– зависимая фиктивная переменная, принимающая значение 1, если принят хотя бы один из документов, и 0 – если никакие документы не приняты.

количественных данных. Значения всех количественных переменных находятся в пределах  $3\sigma$  (входят в нормальные диапазоны), поэтому мы не исключали города из генеральной совокупности (Приложение 1, см. дополнительные файлы на сайте издания: <https://doi.org/10.17323/usp73202265-79>). Процент изначальных пропусков в данных составил менее 5%.

При проверке корреляции между переменными<sup>8</sup> обнаружен повышенный коэффициент корреляции между интенсивностью строительства в кв. метрах и интенсивностью в процентах к имеющемуся жилью – 0,8. Также обнаружена высокая корреляция между интенсивностью в процентах и количеством кв. метров жилой площади в среднем на человека – 0,7. Поэтому из трех показателей был оставлен один (средне-

8. Результаты проверки корреляции см. в Приложении 1, табл. 2.



годовой объем строительства в отношении к имеющейся жилой площади).

Также была обнаружена<sup>9</sup> повышенная положительная корреляция между числом ОКН и численностью жителей (0,9). Однако поскольку среднее количество ОКН у городов с принятыми документами в 4 раза больше, чем с непринятыми, было решено оставить эту переменную и посмотреть, как она повлияет на коэффициенты других переменных. Далее представлены описательные статистики для набора данных (табл. 1, 2).

## Регрессионный анализ и результаты

Чтобы проверить, какие факторы влияют на вероятность полного или частичного принятия охранных документов ИП, была выбрана логистическая регрессия, так как зависимая переменная (документы полностью или частично приняты/не приняты) является бинарной (качественной). Сначала я построила основную модель с десятью переменными (1), которая имеет следующий вид:

$$\text{Doc} = \beta^0 + \beta_1 \text{Status} + \beta_2 \text{Year} + \beta_3 \text{CITIZEN} + \beta_4 \text{RCenter} + \beta_5 \text{CITY} + \beta_6 \text{AGE}_m + \beta_7 \text{AGE}_o + \beta_8 \text{Dist} + \beta_9 \text{BUILD}_{\text{intenceP}} + \beta_{10} \text{Quant} + \varepsilon,$$

Эта модель (табл. 3) показала, что на принятие охранных документов положительно влияет число жителей города и официальный возраст города. Увеличение количества городов в регионе, обладающих статусом ИП, наоборот, понижает вероятность принятия ими охранных документов. Еще одной значимой переменной в первой модели оказался статус региональной столицы с отрицательным значением. Это противоречит результатам первичного анализа данных, показывающего, что среди региональных столиц доля городов с утвержденными (полностью или частично) документами выше, чем среди прочих.

Убирая из модели поочередно по одной переменной (табл. 3) и наблюдая за тем, как изменяется коэффициент «столичности», мы выяснили, что на его значение влияет присутствие в модели переменной «число жителей». С увеличением числа жителей вероятность принятия охранных документов повышается. Именно в региональных столицах число жителей выше, чем в остальных городах региона, выше и вероятность утверждения в них документов. Переменные «число жителей» и «столичность» фиксируют одну и ту же тенденцию, поэтому

при одновременном включении в модель они конфликтуют. Если посмотреть на коэффициент «столичности» без «числа жителей», то у региональных столиц шанс принять документы выше в 3,5 раза. При построении следующей группы моделей «столичность» была исключена.

Пошаговое включение переменных показывает, что число городов со статусом ИП в регионе (*Quant*) сильно влияет на значимость таких переменных, как федеральный/региональный статус ИП (*Status*) и количество лет в статусе ИП (*Year*). Эти показатели становятся статистически значимыми, только когда в модели нет переменной *Quant*. Вероятно, это объясняется тем, что все они описывают реализацию механизма ИП. Поэтому во второй группе моделей (табл. 4) использовались модели с *Quant* (2.1) и без *Quant* (2.2). Кроме «столичности», был убран возраст города согласно первому упоминанию о нем (он аналогичен официальному возрасту города, а их коэффициент корреляции 0,4). В модели были включены подушевой доход городского бюджета (*Budg*) и количество объектов культурного наследия (*OKN*).

Первая основная модель во второй группе регрессий (2.1) имеет вид:

$$\text{Doc} = \beta^0 + \beta_1 \text{CITIZEN} + \beta_2 \text{Status} + \beta_3 \text{AGE}_o + \beta_4 \text{CITY} + \beta_5 \text{Year} + \beta_6 \text{Budg} + \beta_7 \text{BUILD}_{\text{intenceP}} + \beta_8 \text{OKN} + \beta_9 \text{Dist} + \beta_{10} \text{Quant} + \varepsilon,$$

Вторая основная модель во второй группе регрессий (вариант 2) (2.2):

$$\text{Doc} = \beta^0 + \beta_1 \text{CITIZEN} + \beta_2 \text{Status} + \beta_3 \text{AGE}_o + \beta_4 \text{CITY} + \beta_5 \text{Year} + \beta_6 \text{Budg} + \beta_7 \text{BUILD}_{\text{intenceP}} + \beta_8 \text{OKN} + \beta_9 \text{Dist} + \varepsilon,$$

Чтобы посмотреть, как наличие в модели бюджета и ОКН влияет на коэффициенты остальных переменных, мы пошагово включали по одному показателю и смотрели на изменение коэффициентов. Во второй основной модели (2.2), как и в первой (1), число жителей оказывает положительное влияние на принятие охранных документов. Также значим статус ИП (федеральный/региональный), количество лет обладания им (как и в первой модели (1) при отсутствии *Quant*) и доходы бюджета.

Во второй модели (2.1) (с добавлением *Quant*) значимым является количество городов в регионе со статусом ИП (как в первой модели) и бюджет города (как в модели 2.2). При добавлении *Quant* пе-

9. Результаты проверки корреляции см. в Приложении 1, табл. 3.

Таблица 3.

Коэффициенты регрессий первой группы моделей (1–11 модели – основная). Влияние факторов на утверждение охранных документов (одного или более)

Значимые переменные с уровнями значимости: #  $p < 0,1$ ; \*  $p < 0,05$ ; \*\*  $p < 0,01$  \*\*\*  $p < 0,001$ .

	1 М	2 М	3 М	4 М	5 М	6 М	7 М	8 М	9 М	10 М	11 М
Статус ИП фед./рег.	-0,658	-0,810	1,286 *	1,285 *	1,395 *	1,550 **	1,376 *	1,426 *			
Кол-во лет в статусе ИП	0,015	0,028	-1,540 #	-0,153 #	-0,157 *	-0,204 *	-0,182 *	-0,177 *			
Число жителей	0,004 #					0,004 *			0,003 #		
Региональная столица	-2,647 #	0,113	9,986 #	0,997	1,103 #	-1,518 #	1,235 *	1,267 *	-0,427	0,733	1,246 *
Город/село	-0,295	-0,079	-2,754	-0,273	-0,346						
Возраст города согласно первому упоминанию	-0,000	-0,000	7,474								
Официальный возраст города	0,001 #	0,000	3,343	0,000	0,000	0,000	0,000				
Расстояние до региональной столицы	-0,002	-0,002	-1,326	-0,001	-0,001	-0,001					
Интенсивность строительства	0,152	0,166	1,159	0,166							
Кол-во ИП в регионе	-0,193 ***	-0,197 ***								-0,173 ***	

Таблица 4. Коэффициенты регрессий второй группы моделей (1–9 модели – основные). Влияние факторов на утверждение охранных документов (одного или более)

Значимые переменные с уровнями значимости: #  $p < 0,1$ ; \*  $p < 0,05$ ; \*\*  $p < 0,01$  \*\*\*  $p < 0,001$ .

	1 М	2 М	3 М	4 М	5 М	6 М	7 М	8 М	9 М
Число жителей	1,246	2,725 *	0,000			3,554 **	0,003 **	3,252 **	0,002 **
Статус ИП фед./рег.	-4,000	1,432 *	-0,658	1,434 *	1,383 *	1,488 *	6,201	1,483 *	
Официальный возраст города	6,779	5,023	0,000	4,005	5,493	0,000	3,721		
Город/село	-4,827	-5,675	-0,492	-3,716	-7,352	-0,693	-1,228 *		
Кол-во лет в статусе ИП	-1,542	-1,848 *	-0,003	-1,932*	-1,812 *	-0,176 *			-0,176*
Средний подушевой доход городского бюджета	-3,497 #	-4,199 *		-3,762*	-3,665 *		-2,662 *		
Интенсивность строительства	3,942	4,549	-0,029	1,128					
Кол-во ОКН	1,488	1,323	0,001	2,215 #					0,002 *
Расстояние до региональной столицы	-1,553	-7,056	-0,000	-2,341					
Кол-во ИП в регионе	-1,677 **		-0,188 ***						

ременные Status, Year и число жителей теряют значимость, как и в первой модели. Возраст города во всех случаях не значим.

## Интерпретация коэффициентов в моделях: значимые и незначимые переменные

### Число жителей

И в первой, и во второй (2.2) моделях это значимая переменная. Первая модель показывает, что при росте числа жителей на 1 тыс. вероятность принятия документов увеличивается на 0,4%. Коэффициент значим на уровне 10% (вероятность случайного отклонения от нулевой гипотезы). Во второй модели мы видим похожий результат – 0,3% (с уровнем значимости 5%). Но когда мы включаем в модель «бюджет», вероятность утверждения документов показывает некорректный результат. Мы видим конфликт между переменными «бюджет» и «число жителей». Это объясняется

тем, что их корреляция (0,29) влияет на коэффициент переменной.

Можно предположить, что положительное влияние численности жителей на принятие документов объясняется тем, что в более крупных городах лучше развиты общественные движения, отстаивающие ценности исторической среды и защищающие ее от разрушения. Они подталкивают городские власти к принятию охранных документов. Если власти их не принимают, а исторические здания сносятся, в таких городах может возникнуть общественный резонанс. Но встречаются и примеры малых городов, где активные городские акторы (эксперты, бизнес, горожане) реализуют проекты восстановления, при этом охранные документы ИП у города не приняты (Коломна). Также положительное влияние численности жителей можно объяснить тем, что в более крупных городах больше экспертной поддержки и административных ресурсов для разработки документов.

## Статус региональной столицы

На переменную «столичность» мы смотрели без «числа жителей» (они фиксируют одну и ту же тенденцию, поэтому конфликтуют). Ее коэффициент показывает, что шанс принять документы у региональных столиц выше в 3,5 раза, чем у остальных городов. Возможно, это тоже объясняется развитием градозащитных движений.

## Бюджет

Чем ниже подушевой доход городского бюджета, тем выше вероятность принятия охранных документов. Получается, необходимые для разработки охранных документов финансы не являются для городов серьезным ограничителем. Возможно, в более бедных городах исторический центр застраивается менее интенсивно, чем в богатых. Ведь при строительстве в центре бюджет должен профинансировать переселение жителей. Правда, влияния интенсивности строительства на принятие охранных документов не обнаружилось. Но статистика строительства доступна лишь по городу в целом, а не по его историческому центру. Возможно, у более бедных городов центры застраиваются медленнее и лучше сохраняются, поэтому вероятность проведения политики охраны выше.

## Статус ИП (федеральный/региональный)

Вторая модель (2.2) показывает, что у ИП, обладающих федеральным статусом, шанс принять охранные документы в 4 раза выше, чем у региональных. Вероятно, федеральный контроль за принятием документов сильнее, чем региональный, подталкивает города к действиям. Переменная *Quant* меняет знак этого коэффициента и его значимость, что объясняется конфликтом между переменными из-за их однотипности.

## Количество лет в статусе ИП

Чем меньше время город обладает статусом ИП, тем вероятнее, что он примет охранные документы. Это может объясняться тем, что если у города есть осознанная политика, предполагающая сохранение центра, то он принимает охранные документы сразу после получения статуса ИП. В противном случае это затягивается на неопределенное время и вероятность того, что город сделает это в будущем, мала. При добавлении «бюджета» этот коэффициент становится некорректным.

## Количество ИП в регионе

Эта переменная показала неожиданный результат. Увеличение числа ИП в регионе на 1 уменьшает вероятность принятия охранных документов на 19%. Этот коэффициент значим на уровне 0,1% (вероятность ошибки крайне мала). За исключением Краснодарского края, нет регионов, где документы приняты более чем у 3 ИП.

Скорее всего, причина в том, что регионы утверждают ИП списком, не учитывая опыт проведения ими политики сохранения. Это административное действие, а не часть последовательной политики региона или городов. В результате у большинства городов региона документы не разрабатываются ни к моменту получения статуса, ни в дальнейшем.

При пошаговом добавлении переменных ко второй модели мы увидели, что на значение коэффициента (*Quant*) влияет переменная «бюджет» (мы уже упоминали об их конфликте). Поэтому выводы были сделаны на основе модели без переменной «бюджет».

## Число ОКН

На переменную ОКН мы смотрели без «числа жителей» (у них высокий коэффициент корреляции – 0,9). При увеличении числа ОКН на 1 вероятность утверждения документов повышается на 0,2% (уровень значимости – 10%). Переменная ОКН значима, если в модели нет переменной *Quant*. Результат становится некорректным, если есть переменная «бюджет» (их корреляция – 0,3). Здесь нужны дополнительные исследования с рассмотрением ОКН в отношении к общему числу исторических зданий, к площади центра, количеству сохранившихся кварталов.

## Официальный возраст города

Первая модель показывает, что на принятие документов положительно влияет официальный возраст города (увеличение возраста на 1 год повышает шанс принять документы на 0,1%). Однако вторая модель не показала значимость этого коэффициента. Влияет ли возраст города на отношение горожан к сохранению исторической среды, нуждается в дальнейших исследованиях.

## Незначимые переменные

Вопреки ожиданиям, интенсивность строительства не оказалась значимой переменной. В дальнейших исследованиях было

бы целесообразно посмотреть на интенсивность строительства в историческом центре, а не во всем городе. Статус города/села и расстояние от региональной столицы тоже не оказывают влияния на принятие документов ИП.

### **Выводы: ограничения данных и гипотезы для исследования**

В основу механизма ИП заложена идея сохранения целостной ткани исторического городского ландшафта. Минимальным условием для ее реализации является принятие городом охранных документов ИП. Рассмотрев всю совокупность городов с статусом ИП, мы увидели, что полностью охранные документы утверждены у 22% ИП, а полностью и частично – у 30,5%. Менее чем у 25% ИП приняты регламенты, ограничивающие новое строительство и защищающие исторические центры от сносов. В результате историческая среда российских городов в основном сохраняется точно (памятники), а механизм целостного регулирования ИП практически не работает.

Результаты регрессионного анализа показывают: вероятность принятия городом охранных документов растет с увеличением числа жителей и понижается с количеством городов в регионе, обладающих статусом ИП, и со временем, которое город провел в этом статусе. Вероятность принять документы выше у региональных столиц, городов с федеральным статусом ИП и меньшим подушевым доходом бюджета. У городов с большим количеством памятников вероятность принять документы может быть выше, потому что у них лучше развита политика сохранения исторической застройки.

Интенсивность строительства и расстояние до региональной столицы города не влияют на утверждение документов. В более крупных городах и региональных столицах повышение вероятности принятия документов может быть связано с влиянием на власть общественных движений, которые отстаивают ценность исторической среды и защищают ее от разрушения. Но для проверки этой гипотезы необходимо провести дополнительные исследования. Положительное влияние численности жителей может быть объяснено и тем, что в более крупных городах больше экспертной поддержки и административных ресурсов для разработки документов. Вероятность утверждения документов выше у городов, где реализация механизма ИП контролируется на федеральном уровне. Исторические поселения, имеющие

объединенные зоны охраны и ДМ, чаще принимают документы ИП.

Понижается вероятность принятия охранных документов там, где региональные власти разом присваивали статус ИП нескольким городам. В этом случае города получают статус формально, для галочки, и политику охраны наследия не проводят. Повышенная вероятность принятия охранных документов более бедными городами может объясняться тем, что в них лучше сохранена целостность исторической застройки. В дальнейших исследованиях необходимо посмотреть не только на количество памятников, но и на его соотношение с количеством всех старых зданий / площадью исторического центра в каждом городе.

Не подтвердилось предположение о влиянии интенсивности строительства на принятие охранных документов. Это может быть связано с тем, что интенсивность оценивалась по всему городу, а не отдельно по историческим центрам. Крайне необходим анализ сохранности исторической среды в разных городах и темпов ее разрушения. Но его проведение затруднено отсутствием карт с годами постройки всех зданий и данных о сносах и новом строительстве в исторических центрах.

Механизм ИП во многом повторяет методы охраны и управления ПЗО, ДМ и объединенных зон охраны, но вместе с тем претендует на комплексное сохранение всего исторического центра, а не только частей. Нужна правовая проработка защиты фоновой застройки, правила ее выявления, механизмы работы с ней – схемы финансирования, частно-публичного партнерства, реконструкции жителями и бизнесом.

### **Благодарности**

Выражаю большую благодарность Анне Анисимовой за огромную помощь с регрессионным анализом, Борису Грозовскому – за очень ценные идеи и их обсуждение, Наталии Волковой – за важные идеи для дальнейшего развития исследования, рецензентам – за полезные комментарии, которые помогли углубить анализ, Артему Земцову и Владиславу Нетяеву – за помощь с регрессионным анализом.

### **Источники**

Бальзанникова Е. М., Черевиченко Т. С. (2020) Особенности осуществления гражданского права в границах исторического поселения // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. № 2. С. 65–67.

- Гончарова Е.Ю. (2015) Регулирование предельных параметров застройки в исторической городской среде: интеграция подхода Form Based Code в российскую систему регулирования застройки/Дис. магистра градостроительства. М.: Высшая школа экономики (Высшая школа урбанистики). Режим доступа: <https://www.hse.ru/edu/vkr/153011865> (дата обращения: 1.11.2021).
- Закон (2008) Законодательное Собрание Санкт-Петербурга, 24 декабря 2008 г. «Закон Санкт-Петербурга о границах объединенных зон охраны объектов культурного наследия, расположенных на территории Санкт-Петербурга, режимах использования земель и требованиях к градостроительным регламентам в границах указанных зон».
- Лашенко С.В., Грозовский Б.В. (2019) Поможет ли «историческое поселение» сохранить старый центр Самары//Innovative project. Т.4. №10. С. 28–46.
- Матвеев Б.М. (2012) Деконструкция архитектурного наследия. СПб.: Политехника-сервис.
- Приказ (2010) Приказ Минкультуры РФ № 418, Минрегиона РФ № 339 от 29.07.2010 «Об утверждении перечня исторических поселений».
- Приказ (2015) Приказ Министерства культуры РФ от 18 декабря 2015 г. № 3133 «Об утверждении требований к осуществлению деятельности и градостроительным регламентам в границах территории объекта культурного наследия федерального значения – достопримечательное место «Цитадель и исторический город в крепостных стенах Дербента», расположенного в г. Дербент, Республика Дагестан».
- Приказ (2016а) Министерство культуры РФ. Приказ от 5 октября 2016 г. № 2246 «Об утверждении предмета охраны, границ территории и требований к градостроительным регламентам в границах территории исторического поселения федерального значения город Суздаль Владимирской области».
- Приказ (2016б) Государственный комитет Псковской области по охране ОКН. Приказ от 28.12.2016 «Об утверждении границы территории исторического поселения регионального значения город Псков, его предмета охраны и требований к градостроительным регламентам».
- Приказ (2019) Комитет по охране ОКН Псковской области. Приказ от 11.02.2019 «Об утверждении предмета охраны, границы территории и требований к градостроительным регламентам в границе территории исторического поселения регионального значения город Великие Луки».
- Приказ (2020а) Министерство культуры Российской Федерации. Приказ от 30.10.2020 г. «Об утверждении предмета охраны, границ территории и требований к градостроительным регламентам в границах территории исторического поселения федерального значения город Санкт-Петербург».
- Приказ (2020б) Приказ Минкультуры России от 07.10.2020 № 1196 «О включении города Боровска Калужской области в перечень исторических поселений федерального значения, утверждении предмета охраны, границ территории и требований к градостроительным регламентам в границах территории исторического поселения федерального значения город Боровск Калужской области».
- Приказ (2021) Приказ Минкультуры России от 12.07.2016 № 1604 (ред. от 27.09.2021)
- «Об утверждении порядка включения населенного пункта в перечень исторических поселений федерального значения, утверждения его предмета охраны, границ территории и требований к градостроительным регламентам в указанных границах».
- Постановление (1990) Постановление коллегии Минкультуры РСФСР от 19.02.1990 № 12, коллегии Госстроя РСФСР от 28.02.1990 № 3 Президиума Центрального совета ВООПИК от 16.02.1990 № 12(162) «Об утверждении нового списка исторических населенных мест РСФСР».
- Постановление (2010) Постановление Губернатора области от 12.04.2010 № 433 «Границы зон охраны достопримечательного места регионального значения “Старинный Суздаль – историко-градостроительный архитектурно-ландшафтный комплекс – ансамбль исторической части города в границах XVII – нач. XX вв.”, режимы использования земель и градостроительные регламенты в границах данных зон».
- Постановление (2011) Правительства Ярославской области №456-п от 22 июня 2011 г. «Об утверждении проекта зон охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) города Ярославля и признании утратившими силу и частично утратившими силу отдельных правовых актов Ярославской области».
- Постановление (2016) Правительства Республики Дагестан Постановление от 27 мая 2016 г. № 148 г. Махачкала «Об утверждении границ зон охраны объектов культурного наследия, расположенных в городе Дербенте, в качестве объединенной зоны охраны объектов культурного наследия города Дербента, режимов использования земель и требований к градостроительным регламентам в границах объединенной зоны охраны объектов культурного наследия города Дербента».
- Постановление (2019) Правительство Самарской области. Постановление от 27.12.2019 г. «Об утверждении предмета охраны исторического поселения регионального значения города Самары Самарской области и границ территории исторического поселения».
- Рахматуллин Р. (2017) «Наследие как развитие». Лекция на 9-м Международном форуме «Рост городов и сохранение наследия вдоль евразийского коридора (Шелкового пути)», 5 октября 2017 г. Режим доступа: <https://www.youtube.com/watch?v=7f8Q19t7Q9w> (дата обращения: 1.11.2021).
- Совместный приказ (1970) Совместный приказ Министерства культуры РСФСР и Государственного Комитета по строительству РСФСР от 31 июля 1970 г. № 36.
- Федеральный закон (2002) Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» от 25.06.2002 № 73-ФЗ.
- UNESCO (1976) Recommendation concerning the Safeguarding and Contemporary Role of Historic Areas. UNESCO. Nairobi.
- Veldpaus L., Pereira Roders A., Colenbrander B. J. F. (2013) Urban Heritage: Putting the Past into the Future//The Historic Environment. Vol. 4. No. 1. P. 3–18.
- ICOMOS (1987) Washington Charter for the Conservation of Historic Towns and Urban Areas Charter. ICOMOS. General Assembly in Washington.

## THE MECHANISM OF URBAN PRESERVATION IN RUSSIA: WHY CITIES DO NOT APPROVE PROTECTION DOCUMENTS

Snezhana V. Grozovskaya, Independent researcher, Architect.  
E-mail: snezhana.lashchenko@gmail.com

**Abstract.** The “Historical settlement” (HS) is one of the Russian mechanisms of the regeneration of historic cities based on the principle of preserving an integral physical landscape. However, cities with HS status rarely implement a policy of the holistic preservation of the historic physical environment. This study analyzes the general set of 142 HS in Russia and looks to see whether they take real action to protect the urban environment by approving the protective documents which allow the mechanism to function. Using regression analysis, I explore what factors influence the desire of urban actors to protect their heritage.

Only 22% of cities approved all HS protection documents. Another 8.5% approved some of them. About 70% of the HS have not taken any action. The probability of approving protection documents increases with the number of residents and protected historical buildings in the city and decreases with the number of HS in the region. The more cities in the region have HS status, the more likely it is only a formal status, and fewer cities have a protection policy. Regional capitals, cities with lower per capita budget revenues, and HS with federal status are more likely to approve documents.

**Keywords:** *heritage; historic landscape; historic settlement; preservation mechanisms; regeneration mechanisms; historic environment; historic center*

**Citation:** Grozovskaya S. (2022) The Mechanism of Urban Preservation in Russia: Why Cities Do Not Approve Protection Documents. *Urban Studies and Practices*, vol. 7, no 3, pp. 65–79. (in Russian) DOI: <https://doi.org/10.17323/usp73202265-79>

### References

Bal'zannikova E., Cherevichenko T. (2020) Osobennosti osushchestvleniya grazhdanskogo prava v granicakh istoricheskogo poseleniya [Peculiarities of the exercise of civil law within the boundaries of a historical settlement]. *Mezhdunarodnyj zhurnal gumanitarnykh i estestvennykh nauk* [International Journal of the Humanities and Natural Sciences], no 2, pp. 65–67. (in Russian)

Federal'nyj zakon (2002) Federal'nyj zakon “Ob ob’ektah kul’turnogo naslediya (pamyatnikah istorii i kul’tury) narodov Rossijskoj Federacii” ot 25.06.2002 N 73-FZ [Federal Law “On Objects of Cultural Heritage (Monuments of History and Culture) of the Peoples of the Russian Federation” of 25.06.2002 N 73-FZ]. (in Russian)

Goncharova E.Y. (2015) Regulirovanie predel’nykh parametrov zastrojki v istoricheskoy gorodskoj srede: integraciya podkhoda Form Based Code v rossijskuyu sistemu regulirovaniya zastrojki/Dis. magistra gradostroitel’stva [Regulation of building limits in the historic urban environment: integration of Form Based Code approach in the Russian system of building regulation/Master’s Degree in Urban Planning]. M.: Vysshaya shkola ekonomiki [Moscow. Higher School of Economics]. Available at: <https://www.hse.ru/edu/vkr/153011865> (accessed 1 November 2022). (in Russian)

ICOMOS (1987) Washington Charter for the Conservation of Historic Towns and Urban Areas Charter. ICOMOS. General Assembly in Washington.

Lashchenko S.V., Grozovskij B.V. (2019) Pomozhet li “istoricheskoe poselenie” sokhranit’ staryj centr Samary [Will the Mechanism of Preservation Help to Conserve the Old Center of Samara]. *Innovative project*, vol.4, no 10, pp. 24–46. (in Russian)

Matveev B.M. (2012) Dekonstrukciya arkhitekturnogo naslediya [Deconstruction of Architectural Heritage]. SPb.: Politekhnika-servis [St. Petersburg: Polytechnica-Service]. (in Russian)

Prikaz (2010) Prikaz Minkul’tury RF № 418, Minregiona RF № 339 ot 29.07.2010 “Ob utverzhdenii perechnya istoricheskikh poselenij” [Order of the Ministry of Culture of the Russian Federation № 418, the Ministry of Regional Development of the Russian Federation № 339 from 29.07.2010 “On approval of the list of historical settlements”]. (in Russian)

Prikaz (2015) Prikaz Ministerstva kul’tury RF ot 18 dekabrya 2015 g. № 3133 “Ob utverzhdenii trebovanij k osushchestvleniyu deyatelnosti i gradostroitel’nym reglamentam v granicah territorii ob’ekta kul’turnogo naslediya federal’nogo znacheniya – dostoprimechatel’noe mesto “Citadel’ i istoricheskij gorod v krepostnyh stenah Derbenta”, raspolozhennogo v g. Derbent, Respublika Dagestan”

[Order of the Ministry of Culture of the Russian Federation of December 18, 2015 № 3133 “On Approval of the Requirements for the Implementation of Activities and Urban Planning Regulations within the Boundaries of the Cultural Heritage Object of Federal Importance – the Landmark “Citadel and the Historic City in the Fortress Walls of Derbent”, Located in the City of Derbent, Republic of Dagestan”]. (in Russian)

Prikaz (2016a) Ministerstvo kul’tury RF. Prikaz ot 5 oktyabrya 2016 g. № 2246 “Ob utverzhdenii predmeta ohrany, granic territorii i trebovanij k gradostroitel’nym reglamentam v granicah territorii istoricheskogo poseleniya federal’nogo znacheniya gorod Suzdal’ Vladimirskoj oblasti” [Ministry of Culture of the Russian Federation. The Order Dated October 5, 2016. № 2246 “On Approval of the Subject of Protection, Boundaries of the Territory and Requirements for Urban Planning Regulations within the Boundaries of the Historical Settlement of Federal Significance, the City of Suzdal, Vladimir Region”]. (in Russian)

Prikaz (2016b) Gosudarstvennyj komitet Pskovskoj oblasti po ohrane OKN. Prikaz ot 28.12.2016 “Ob utverzhdenii granicy territorii istoricheskogo poseleniya regional’nogo znacheniya gorod Pskov, ego predmeta ohrany i trebovanij k gradostroitel’nym reglamentam” [State Committee of the Pskov Oblast for the Protection of Cultural Heritage. Order Dated 28.12.2016 “On Approval of the Boundary of the Territory of the Historical Settlement of Regional Importance the City of Pskov, its Subject of Protection and Requirements for Urban Planning Regulations”]. (in Russian)

Prikaz (2019) Komitet po ohrane OKN Pskovskoj oblasti. Prikaz ot 11.02.2019 “Ob utverzhdenii predmeta ohrany, granicy territorii i trebovanij k gradostroitel’nym reglamentam v granice territorii istoricheskogo poseleniya regional’nogo znacheniya gorod Velikie Luki” [Committee for the Protection of the Pskov Region. Order Dated 11.02.2019 “On Approval of the Subject of Protection, the Boundary of the Territory and Requirements for Urban Planning Regulations within the Territory of the Historical Settlement of Regional Importance Velikie Luki town”]. (in Russian)

Prikaz (2020a) Ministerstvo kul’tury Rossijskoj Federacii. Prikaz ot

- 30.10.2020 g. "Ob utverzhdenii predmeta okhrany, granic territorii i trebovanij k gradostroitel'nyim reglamentam v granicach territorii istoricheskogo poseleniya federal'nogo znacheniya gorod Sankt-Peterburg" [Ministry of Culture of the Russian Federation. The order dated 30.10.2020. "On Approval of the Subject of Protection, Boundaries of the Territory and Requirements for Urban Planning Regulations within the Territory of the Historic Settlement of Federal Significance the City of St. Petersburg"]. (in Russian)
- Prikaz (2020b) Prikaz Minkul'tury Rossii ot 07.10.2020 № 1196 "O vkluchenii goroda Borovska Kaluzhskoj oblasti v perechen' istoricheskikh poselenij federal'nogo znacheniya, utverzhdenii predmeta ohrany, granic territorii i trebovanij k gradostroitel'nyim reglamentam v granicach territorii istoricheskogo poseleniya federal'nogo znacheniya gorod Borovsk Kaluzhskoj oblasti" [Order of the Ministry of Culture of Russia from 07.10.2020 № 1196 "On the inclusion of the city of Borovsk, Kaluga region in the list of historic settlements of federal importance, approval of the subject of protection, boundaries and requirements for urban planning regulations within the historic settlement of federal importance Borovsk, Kaluga region"]. (in Russian)
- Prikaz (2021) Prikaz Minkul'tury Rossii ot 12.07.2016 № 1604 (red. ot 27.09.2021) «Ob utverzhdenii poryadka vklucheniya naselennogo punkta v perechen' istoricheskikh poselenij federal'nogo znacheniya, utverzhdeniya ego predmeta okhrany, granits territorii i trebovanij k gradostroitel'nyim reglamentam v ukazannykh granitsakh" [Order of the Ministry of Culture of the Russian Federation dated 12.07.2016 № 1604 (ed. dated 27.09.2021) "On approval of the procedure for inclusion of a settlement in the list of historical settlements of federal significance, approval of its subject of protection, territorial boundaries and requirements for urban planning regulations within the specified boundaries"]. (in Russian)
- Postanovlenie (1990) Postanovlenie kollegii Minkul'tury RSFSR ot 19.02.1990 № 12, kollegii Gosstroya RSFSR ot 28.02.1990 № 3, Prezidiuma Central'nogo soveta VOOPIK ot 16.02.1990 № 12(162) "Ob utverzhdenii novogo spiska istoricheskikh naselennykh mest RSFSR" [Resolution of the Collegium of the Ministry of Culture of the RSFSR from 19.02.1990 № 12, the Collegium of the State Construction Committee of the RSFSR from 28.02.1990 № 3, the Presidium of the Central Council VOOPIK from 16.02.1990 № 12 (162) "On approval of a new list of historical settlements of the RSFSR"]. (in Russian)
- Postanovlenie (2010) Postanovlenie Gubernatora oblasti ot 12.04.2010 № 433 "Granicy zon ohrany dostoprimechatel'nogo mesta regional'nogo znacheniya «Starinnyj Suzdal' – istoriko-gradostroitel'nyj arhitekturno-landshaftnyj kompleks – ansambl' istoricheskoy chasti goroda v granicach XVII – nach. XX vv.", rezhimy ispol'zovaniya zemel' i gradostroitel'nye reglamenty v granicach dannykh zon" [Regional Governor's Resolution № 433 From 12.04.2010 "Borders of the Protection Zones of the Remarkable Place of Regional Importance «Old Suzdal – Historical Urban Architectural Landscape Complex – the Ensemble of the Historical Part of the City Dated XVII – Beginning of the XX Century", Modes of Land Use and Urban Planning Regulations within the Boundaries of these Zones"]. (in Russian)
- Postanovlenie (2011) Postanovlenie Pravitel'stva Yaroslavskoj oblasti №456-p ot 22 iyunya 2011 g. "Ob utverzhdenii proekta zon ohrany ob'ektov kul'turnogo naslediya (pamyatnikov istorii i kul'tury) goroda Yaroslavlya i priznanii utrativshimi silu i chastichno utrativshimi silu otdel'nykh pravovykh aktov Yaroslavskoj oblasti" [Resolution of the Government of the Yaroslavl Region № 456-p of June 22, 2011. "On Approval of the Project of Protection Zones of Cultural Heritage Objects (Historical and Cultural Monuments) of the City of Yaroslavl and Recognition as Invalid and Partially Invalid of Certain Legal Acts of the Yaroslavl Region"]. (in Russian)
- Postanovlenie (2016) Pravitel'stvo Respubliki Dagestan Postanovlenie ot 27 maya 2016 g. № 148 g. Mahachkala "Ob utverzhdenii granic zon ohrany ob'ektov kul'turnogo naslediya, raspolozhennykh v gorode Derbente, v kachestve ob'edinennoj zony ohrany ob'ektov kul'turnogo naslediya goroda Derbenta, rezhimov ispol'zovaniya zemel' i trebovanij k gradostroitel'nyim reglamentam v granicach ob'edinennoj zony ohrany ob'ektov kul'turnogo naslediya goroda Derbenta" [Government of the Republic of Dagestan Decree of May 27, 2016 № 148 Mahachkala "On Approval of the Boundaries of Protection Zones of Cultural Heritage Located in the City of Derbent, as a Unified Protection Zone of Cultural Heritage of the City of Derbent, Land Use Regimes and Requirements for Urban Planning Regulations within the Boundaries of the Unified Protection Zone of Cultural Heritage in Derbent"]. (in Russian)
- Postanovlenie (2019) Pravitel'stvo Samarskoj oblasti. Postanovlenie ot 27.12.2019 g. "Ob utverzhdenii predmeta okhrany istoricheskogo poseleniya regional'nogo znacheniya goroda Samary Samarskoj oblasti i granic territorii istoricheskogo poseleniya" [Government of the Samara Region. Decree of 27.12.2019. "On approval of the subject of protection of the historical settlement of regional significance of the city of Samara, Samara region and the boundaries of the territory of the historical settlement"]. (in Russian)
- Rakhmatullin R. (2017) Lektsia "Nasledie kak razvitie" [Lecture "Heritage as Development"]. Available at: <https://www.youtube.com/watch?v=7f8Q19t7Q9w> (accessed 1 November 2022). (in Russian)
- Sovmestnyj prikaz (1970) Sovmestnyj prikaz Ministerstva kul'tury RSFSR i Gosudarstvennogo Komiteta po stroitel'stvu RSFSR ot 31 iyulya 1970 g. N 36. [Joint order of the Ministry of Culture of the RSFSR and the RSFSR State Committee for Construction of July 31, 1970 № 36]. (in Russian)
- UNESCO (1976) Recommendation concerning the Safeguarding and Contemporary Role of Historic Areas. UNESCO. Nairobi.
- Veldpaus L., Pereira Roders A., Colenbrander B.J.F. (2013) Urban Heritage: Putting the Past into the Future. The Historic Environment, vol. 4, no 1, pp. 3–18.
- Zakon (2008) Zakonodatel'noe Sobranie Sankt-Peterburga, 24 dekabrya 2008 g. "Zakon Sankt-Peterburga o granicach ob'edinennykh zon ohrany ob'ektov kul'turnogo naslediya, raspolozhennykh na territorii Sankt-Peterburga, rezhimakh ispol'zovaniya zemel' i trebovaniyakh k gradostroitel'nyim reglamentam v granicach ukazannykh zon" [The Legislative Assembly of St. Petersburg, 24 December 2008. "Law of St. Petersburg on the Boundaries of Consolidated Zones of Protection of Cultural Heritage Objects Located in the Territory of St. Petersburg, Regimes of Land Use and Requirements for Urban Planning Regulations within the Boundaries of the Zones"]. (in Russian)

# Правовые инструменты: проблемы и решения



# Планирование кончилось, да здравствует планирование!

Александр Антонов

## Часть первая. Практики неограниченного расширения

*Каковы исторические особенности территориального и пространственного планирования в России? Какие задачи оно ставит?1*

Освоение территории в России имеет прежде всего военно-оборонное значение. Петербург был основан Петром не потому, что там хороший порт для торговли, а как крепость. Это опыт постоянного расширения, соответственно планирование исторически сложилось как предварительная стадия для строительства, и до сих пор оно – административный элемент процесса строительства. И это наследие Российской империи и советского времени, когда не было Министерства архитектуры и градостроительства, а был Минстрой, который в 1997 году был ненадолго расформирован, а затем в 2013 году возродился. И планирование сегодня остается инструментом достижения целей, поставленных Минстроем.

Воплощением этой особенности территориального расширения является планирование и создание новых городов. Те «новые» города, которые планируются сейчас (на конец 2021 года), не совсем новые. Например, новый алюминиевый завод построен в небольшом городе Тайшет Иркутской области. На вторую очередь максимум работников – это 3200 человек. Сейчас запущена первая очередь, где-то 1000 работников нашли в городе, и 1500–1600 нужно еще привлечь. Это один из ключевых новых заводов РУСАЛа, всего у РУСАЛа 5–7 заводов по 3000 человек. Но это не новый город. Это моногород, где есть один основной работодатель. А так у моногорода есть две основные функции – транспортный узел и завод. Сейчас в городе живет 33–35 тыс. человек, он может вырасти до 40 тыс. – небедный самостоятельный город при хорошем производстве. Если бы город был совсем новым, то это был бы научно-производственный комплекс с поселком на 10 тыс. человек. При этом у моногородов, которые в мировой прак-

Александр Антонов, ISOCARP, независимый эксперт по городскому планированию.

E-mail: [alexander.antonow@gmail.com](mailto:alexander.antonow@gmail.com)

---

Интервью посвящено переменам, произошедшим в сфере планирования в России за последние десятилетия, а также устройству этой сферы. Обсуждаются исторические особенности территориального планирования в России и господство в нем экономических мотивов над пространственными. Освещается законодательная сторона планирования, в частности особенности устройства и работы генеральных планов и возможные альтернативы. В заключение доказываем, что проблемы реалистичности генплана и сохранения стратегических целей в череде вносимых в него изменений требуют привлечения «третьей силы», помимо планировщиков или заказчика, – граждан и общественных структур.

---

**Ключевые слова:** планирование; генеральный план; муниципалитет; градостроительство

---

**Цитирование:** Антонов А. (2022) Планирование кончилось, да здравствует планирование! // Городские исследования и практики. Т. 7. № 3. С. 81–90. DOI: <https://doi.org/10.17323/usp73202281-90>

---

1. Беседа состоялась в декабре 2021 года. Беседовала Анна Алимпиева, подготовка текста – Наталия Волкова.

тике называются чаще добывающими, есть огромный пласт проблем, поэтому странно пытаться развивать эту тактику. У нас уже сейчас есть от 400 до 500 добывающих моногородов, или половина городов в стране, но нигде в мире, даже в Китае, моногорода не составляют столь значимой доли от общего числа городов.

Расширение связано не только с историческим увеличением территории страны, но и с развитием строительной отрасли: действующий Градостроительный кодекс и генеральные планы городов заточены на расширение строительства и планирование объектов местного значения. А таких понятий, как снос, ликвидация, консервация или трансформация объектов местного значения, в генеральных планах нет. Есть только реконструкция. Но о том, что значительной части территории страны в перспективе нужен снос, речи не идет.

Другим аспектом расширения строительства стало развитие жилищной сферы. «Институт экономики города» (ИЭГ) в начале 2000-х годов предположил, что у горожан скопилось много денег, которые они готовы потратить на жилье. И российское градостроительное законодательство стало создавать пространство и условия для развития жилищного строительства. С момента принятия Градостроительного кодекса в декабре 2004 года идет непрерывная попытка научиться жить с этим законодательством. Но сейчас ситуация пришла к абсурду. Градостроительный кодекс по форме остался тем же, но по сути он абсолютно поменялся. В результате сейчас устанавливаются волюнтаристские цели, они реализуются, а затем изучается, как это все работает. Вскоре может закончиться и история с ипотекой под жилье как основным способом финансирования строительства, и тогда в центре внимания окажется другой тип объекта, например общественные пространства или что-то еще.

*Последние 30 лет были временем реформ. Как менялась практика планирования в этот переходный период? Сложился ли устойчивый тренд или скорее были маятниковые движения? Словом, куда мы в итоге перешли?*

Моя карьера градостроителя началась еще в 1990 году. После распада СССР первые 2–3 года была советская инерция: мы планировали, считая себя демиургами, которые определяют правильное будущее

городов и регионов, исходя из благородных целей и взвешенного взаимоотношения между разными типами инфраструктур. К 1995 году такой тип планирования закончился, специалисты ушли в бизнес, в торговлю. Параллельно в разных городах начался разрозненный поиск собственных подходов. Важную роль в этих поисках сыграли технологии – геоинформационные системы (ГИС), обработка спутниковых снимков, кадастровая система, учет земли. Постепенно планирование сфокусировалось на распределении земли и попытках ее поделить.

Тогда, в середине 1990-х, мы скорее не планировали, а пытались разобраться в сложившихся отношениях – не было понятно, что происходит. Но парадокс в том, что мы застряли в этом переходном периоде инвентаризации и не осознаем этого; спустя 30 лет все еще остается непонятным, куда идем. Вроде есть частная земля, но есть и особые случаи, когда землю у частного собственника можно забрать в благородных целях, причем эти цели связаны не со строительством инфраструктуры, а с эстетическим видом участка или строений. Если земля частная и владелец платит налоги, то эстетика никого не должна волновать. Возможно, надо придумать такие финансовые инструменты, которые будут стимулировать собственника изменять свою собственность, улучшать или продавать. Однако вместо экономического решения появляется организационное – раздать землю государства частным собственникам. Это промежуточное решение, но оно закрепляется, и мы застреваем в переходном периоде. Надо определиться – чего мы хотим? Может быть, четкой красной линии, чтобы слева от нее были земли общего пользования, а справа – частного? Или мы хотим часть земли в виде третьего типа, странной собственности, которая принадлежит непонятно кому, как, например, земля под многоквартирным домом или такой уникальный российский объект, как внутриквартальный проезд? Но с этим типом собственности возникают также проблемы с учетом: вроде бы участок стоит на кадастре, но можно, чтобы и нет.

В результате возникает беспорядок с землей – проблема, которую все стараются не замечать. Так, в любом российском городе мы можем найти участки, которые разграничены согласно решениям муниципальных или иных властей лет двадцать назад и уже не обладают правовым статусом. Эти решения перекрыты

другими решениями, а кроме того, есть большое количество неразграниченных территорий. И хотя в градостроительное законодательство уже 15 лет зашито право частной собственности, основной вектор развития городов – это раздача земли под застройку, ничьей, «государственной» земли. Мы часто слышим, что девелоперы заявляют о «нехватке земли под строительство». Но нигде в мире нет свободных, ничьих участков для строительства – они приобретаются на земельном рынке, и их стоимость может превышать 50% последующей стоимости построенного объекта. В России же власти до сих пор считают, что должны землю предоставить и обеспечить инфраструктурой. В результате этого организационного решения – раздачи земли – единственной целью планирования стало обеспечение работой строительного комплекса. При этом при строительстве жилья в приоритете оператор строительного процесса, а роль собственника, ответственного за последующую эксплуатацию, размыта. Государство вместе с девелопером принимает решение за собственников, какое жилье они будут иметь, каким будет его качество.

Надо отметить еще один фактор, который работал последние десятилетия. У нас была огромная свобода для экспериментов, в том числе экономическая и пространственная. Эксперименты часто не приводят к хорошему результату, но никого это не волнует, все анализируют их отрицательные результаты. И когда что-то не получилось, всегда есть возможность придумать новый подход и пойти в другую сторону. Например, в настоящей редакции Градостроительного кодекса вычеркнули 10 статей, или 40 страниц, которые ввели в 2016 году с описанием инструмента «Комплексное и устойчивое развитие территории» (КУРТ). Но этот инструмент не дал результатов, и в 2020 году вместо него ввели «Комплексное развитие территорий» (КРТ). Вроде бы новый инструмент, новые возможности, новые перспективы, хотя сильных отличий от КУРТ нет.

*Чем прежде всего определяются территориальные стратегии и планирование городов? Экономическое или пространственное развитие?*

Дело в том, что планирование городов – это необязательно вопрос государственный, тут есть важная экономическая со-

ставляющая. До революции размещение предприятий, индустриализация и освоение Урала были отданы коммерсантам. Где появиться промышленным предприятиям, решали коммерсанты. В советское время процессами стало управлять государство. Эти решения основывались на научном подходе и попытках поддерживать безопасность за счет того, что предприятия надо а) рассредоточить, б) отодвинуть от границ подальше. Сегодня такой установки нет, и, когда инициатива возвращается к коммерсантам, появляются интересные вещи.

Хотя в России сейчас либеральная модель в городском развитии, она подходит к своему концу. Ее основная идея в том, что городское развитие напрямую связано с поиском инвесторов. И акцент на поиске инвесторов делает необходимыми постоянные изменения документов, генерального плана, Правил землепользования и застройки. Все оправдывается благими намерениями: как же так, есть инвестор, который хочет вложить деньги, а мы его не пускаем потому, что генеральный план этого не предусматривает, мы с каждым днем теряем деньги. А поскольку эти аргументы звучат на федеральном уровне, то все развитие выстраивается как цепочка инвестиционных проектов, где слова о климатических изменениях остаются далекой перспективой. Развитие городов тесно связано с глобальной экономикой и участием в ней на государственном (национальном) и локальном уровнях. В то же время как определить городскую экономику, когда нет налоговой базы и город сам себя не содержит, остается непонятным, потому что у города нет самостоятельного бюджета и нет независимости в принятии решений.

В глобальном масштабе есть две страны, которые имеют схожую с Россией структуру пространства, – это Австралия и Канада. Они выбрали путь проживания и развития наиболее комфортной по климатическим, а не по экономическим условиям территории. Хотя Австралия – добывающая страна, где есть много полезных ископаемых, они могли бы вокруг шахт построить города типа Норильска, но не стали этого делать. Возможно, дело в том, что у них в этих местах нет воды, а в Сибири или на Севере просто холодно, без воды существовать сложнее. И при этом у нас пространственное развитие следует не за социально-экономическим развитием, а формируется по отраслям, которые определяет государство. Страте-

гия пространственного развития РФ написана как экономическая стратегия, где вся пространственная часть сведена к картинкам-иллюстрациям.

*Вы упомянули, что в начале 1990-х в городах начали экспериментировать с планированием. А как обстоят дела сейчас? Что мы знаем о планировании на местах?*

Отличительная черта российского планирования – в России нет субъекта, который бы занимался исследованием происходящих процессов, не видна университетская и академическая наука. Историческим исследованием городов занимались не университеты, а научно-исследовательские институты (НИИ), но и теперь в иерархии задач университетской науки исследование территорий и городов занимает далеко не первое место. И в результате мы не знаем, что такое современные российские города. В советский период какой-то анализ был частью разработки и реализации генерального плана города, но решение конкретных управленческих задач чаще всего превалировало над анализом. Если геологи нашли месторождение, то ставится задача построить рядом город – что тут анализировать? Распланировали бульдозером – вода здесь, канализация здесь, роза ветров такая, сетка улиц такая, такие микрорайоны – город есть. Всего таких городов построено в Сибири несколько десятков. Когда в постсоветское время возникла нужда в новых нормах, было два простых пути. Либо экстраполировать представления, которые сложились 30 лет назад (то есть в 60-е). Либо, наоборот, взять «правильное» представление из-за границы и перенести его сюда. Поначалу пошли по первому пути, но позже усилиями урбанистов европейские города и сложившаяся там практика становятся идеалом и некритично переносятся на российскую почву. И мы слепо следуем примерам Амстердама и Копенгагена, перенося их дословно в «Стандарт комплексного развития территории».

Но мы не знаем не только свои города, но и что у нас происходит в области планирования и регулирования. В 2019 году рабочая группа при Министерстве эконо-

мического развития РФ, куда я входил, проводила анализ происходящего в градостроительной сфере, из которого стало ясно, что никаких академических исследований реализации и исполнения генеральных планов в российских городах нет. А если посмотреть на прогнозируемый рост населения России, который заложен в генеральных планах (суммарно 15–20 млн человек на ближайшие 20 лет), то становится понятно, что они создают свою реальность, не имеющую отношения к действительности (см. исследование Высшей школы урбанистики им. А. А. Высокоского<sup>2</sup>). Это вообще другая, виртуальная страна, основу которой составляет семья с тремя детьми. С анализом практики применения Правил землепользования и застройки (ПЗЗ) ситуация еще хуже. Потому что применение ПЗЗ находится в ведении не Минэкономразвития, а Минстроя, и он вообще не ведет никаких аналитических исследований этого инструмента. И вся аналитика того, как действуют ПЗЗ в России, появляется в Высшей школе урбанистики и сводится к ПЗЗ Перми, потому что ее делают люди, стоявшие у истоков ПЗЗ Перми 10 лет назад, – Андрей Головин, Татьяна Гудзь. И они с грустью смотрят на то, что получилось в итоге сегодня, и описывают это. Но этого очень мало. Как живут ПЗЗ в остальной тысяче городов России, как работают ПЗЗ, как работают их отдельные показатели – этих вопросов никто не задает<sup>3</sup>.

## **Часть вторая. Документы**

*Чем регулируется законодательная сторона планирования и какие подводные камни там есть?*

У нас есть градостроительное законодательство. Генеральный план – это нормативно-правовой акт, хотя это утверждение спорно, по мнению отдельных специалистов. Это элемент законодательства. Либо ты живешь по закону, либо ты живешь по решениям Градостроительной земельной комиссии (ГЗК). И если ты живешь по закону, то ты его либо соблюдаешь, либо не соблюдаешь. Это выясняется в суде, где судья должен открыть закон

2. Гудзь Т. В., Карасельникова И. В., Косолапов Н. А. (2020) Правовое зонирование. Регулирование городской застройки. Опыт Перми (аналитический доклад). М.: Изд. дом Высшей школы экономики.

3. См. в связи с этим: Волкова Н. А. (2021) Правила городского зонирования: правовая изменчивая техника // Экономическая социология. Т. 22. № 5. С. 55–83. Также недавно вышла статья: Семенов А. В., Гилёва А. И. (2022) Российские инструменты городского планирования в перспективе социологического институционализма // Экономическая социология. Т. 23. № 4. С. 73.

или решение ГЗК и опираться либо на нормы и законы, либо на то, кто и как голосовал. Но рано или поздно решения ГЗК начинают вступать в конфликт между собой: в Москве, например, не согласовано развитие улично-дорожной сети и застройки. Здесь сейчас строят много красивых правильных улиц в стиле нового урбанизма, ориентированных на неспешного пешехода и велосипедиста, а вокруг – микрорайоны километр на километр и 25-этажные высотки, а не 2–4-этажная застройка, как требуют положения того самого «нового урбанизма». Жители возмущаются, но общей схемы нет, отдельные решения нельзя ни с чем соотнести. В разных документах можно пообещать прекрасное будущее, но между этими обещаниями может случиться конфликт обязательств либо конфликт отдельных норм, ограничений. Если есть набор отдельных проектов – проектов планировок по реновации, схем магистральных хорд и полуколец и так далее, – вопрос в том, как они связаны, кто их согласует между собой? Нет законодательного основания, чтобы их совместить: дорожники ставят бетонные столбы для эстакады, строители строят высокие здания, каждый хорошо делает свое дело. Но в результате жители недовольны и возникают конфликты.

Хороший документ обеспечивается финансированием. Лет пять-семь назад была четкая тенденция на снижение цены контракта на разработку генеральных планов – это был не просто демпинг, это были бросовые цены. Если вы делаете документ за цену одной сотки земли в городе, то понятно, что документ получится низкого качества, потому что он не нужен этому городу. Тем не менее в последнее время несколько городов нашли финансирование на разработку генерального плана: Уфа, Воронеж, Краснодар, Екатеринбург, Казань. И это большие суммы, в районе 80–120 млн руб., но ведь это – ведущие города-миллионники. В целом же тенденция дешевого «планирования» преобладает.

При этом незаметно для нас самих в России сложилось несколько планировочных школ, различия в подходах которых проявились даже в тех узких рамках, которые оставляет Градостроительный кодекс. И получается, что такой сухой технический документ, как генеральный план, можно делать по-разному, но знания и опыт фрагментированы – они остаются законсервированы внутри небольшого сообщества. Школы сложились, но они не обмениваются

мнением, опытом и не встречаются. Документы разрабатываются, но нет реакции заказчика: заказчик не обладает профессиональными знаниями адекватного уровня, и ему чаще всего сложно спорить с опытным игроком в сфере градостроительства, как, например, НИИПИ Генплана Москвы. И получается, что происходит какой-то процесс, делается анализ, но его полезность и эффекты этой работы попадают в черный ящик.

*А как устроен, в свою очередь, генеральный план? Какие возможности он дает и какие ограничения налагает?*

Генеральный план в Градостроительном кодексе 2004 года описан гораздо четче, чем в кодексе 1998 года. По сравнению с первым Российским кодексом значение и функции генеральных планов сильно сокращены, оставлены только три карты, но без сводной. Однако при всей кажущейся формализованности в определениях и способах разработки генерального плана сохраняются множественные развилки. Например, есть противоречие прогнозируемых обязательств и возможностей, или до сих пор не ясно, является ли генеральный план стратегическим или техническим документом.

Первая развилка: как мы понимаем положения генерального плана – как обязательства или как возможность? Градостроительный кодекс не дает ответа на этот вопрос. Когда вы размещаете объекты местного значения, вы гарантируете их создание с учетом бюджета города или поселения или же ориентируетесь на «правильные» цифры норматива? Так, например, в Екатеринбурге норматив говорит, что надо построить 40 школ, а место есть только для трех. Финансы – для пяти, не более. Если исходить из того, что генеральный план – это расширение и рост, то его положения надо трактовать как возможность. И поэтому в генеральные планы закладывается рост населения, которого на самом деле нет в последние 20 лет и не будет в перспективе, но теоретически он же возможен?

Но если, в принципе, у нас есть эта развилка обязательств и возможностей, должен быть и документ обязательств, и документ возможностей, который можно назвать как угодно: генеральный план, план действий (*action plan*) – но юридически он должен быть и иметь более высокую степень обобщения, чем сейчас, или более гибкую систему показателей. Высо-

кая детализация прогнозируемых возможностей приводит к ошибкам и необходимости изменений. Важно описать будущее так, чтобы задать рамочные границы вариаций, если нет консенсуса субъектов.

Другая развилка, которая возникает при обсуждении генеральных планов: что первично – пространственное или социально-экономическое планирование? Но стратегий, на которые должен опираться генеральный план, на муниципальном уровне, по сути, нет. Так говорят сами специалисты, которые делают стратегии.

Может быть, прежде чем начинать генеральный план, следует подготовить прогноз, на который можно опираться? Потому что если генеральный план – это технический документ, то прогноз и целеполагание для него нужно взять извне. В своих предложениях по совершенствованию территориального планирования для Минэкономразвития в 2019 году мы рекомендовали ввести запрет на прогнозирование внутри генерального плана. Пока такого запрета нет, в угоду стройкомплексу разработчик документа может установить в нем любые абстрактные цели по росту населения и жилищного строительства. Чаще всего так и происходит. В советское время казалось, что генеральный план – это комплексный стратегический документ, который думает обо всем. Сегодняшний Градостроительный кодекс четко разделяет, о чем думает или не думает генеральный план. И оказывается, что на самом деле он не думает об общественном транспорте, об экологии, о рабочих местах, не работает со сжимающимися городами. Генплан – это, прежде всего, инструмент расширения стройки, он может предлагать только новые территории для того или иного строительства.

*Каков при этом горизонт планирования?*

Различие между стратегическим и техническим документом как раз в сроках действия. По кодексу, генплан должен действовать 20 лет, но в то же самое время в нем устанавливается граница города, которая должна быть зафиксирована прямо «завтра» – сразу после утверждения. Нельзя сказать, что мы планируем расширение границы на вторую очередь. Нет. Ты утверждаешь границу населенного пункта сразу. И ты не можешь сделать варианты границ в зависимости от сценария развития. Это абсолютно техническое, не градостроительное, не планировочное, а учетно-земельное действие, которое вшито

в этот якобы стратегический документ. Еще один вопрос в том, а стоит ли совмещать горизонт планирования в 20 лет и однозначность краткосрочных решений в одном документе?

Кроме границы населенного пункта в генплане утверждается конкретный объект строительства с конкретными показателями – например, по количеству учеников. Но эти детали не являются предметом стратегического планирования на 20 лет, это превышение наших прогнозных возможностей, прежде всего, по демографии. Правда, сегодня в Градостроительном кодексе приняты изменения, позволяющие не детализировать параметры перспективных объектов, остается обязательной только граница.

На генеральный план накладывается административный ритм смены власти, когда необходимо регулярно отчитываться о проделанной работе. И в этом случае неважно, какого качества генплан. Важно, чтобы он был формально и юридически чист, чтобы прокурор не нашел никаких недочетов. Но если он будет чистым, он станет бессмысленным. Я это понял, когда в середине 2010-х активно разрабатывались генпланы для муниципальных образований на примере Московской области, когда любой генплан в процессе подготовки требовал сложных решений, решения требовали дискуссий, переговоров, но, с другой стороны, к 1 января совет депутатов должен был генплан утвердить. На дискуссии нет времени.

В результате утвержденный генплан становится обобщением существующей ситуации плюс проекты планировки там, где они утверждены. А там, где нет никаких утвержденных документов или юридически зафиксированных решений, мы показываем фактическую ситуацию и на следующий день после утверждения генплана начинаем вносить изменения. О чем это говорит? Если ты чего-то не предсказал на ближайшие хотя бы пять лет и что-то у тебя произошло неожиданно, значит, ты сделал плохой генплан. Но сложившиеся подходы просто не позволяют делать его рабочим.

*Если с генпланом все так сложно, то какие есть альтернативы в планировании? В каких случаях к этим альтернативам обращаются?*

Как я уже говорил, государство лет пятнадцать назад решило, что основу развития городов составляет жилищное строительство. Эта политика жилищного строитель-

ства как драйвера развития проводится последовательно и настойчиво. Если город или регион сталкивается с тем, что жилищный приоритет не работает, он начинает искать другие пути и пытается выработать самостоятельную стратегию взамен спущенной из Минстроя жилищной. Стратегирование на локальном уровне становится реакцией отторжения навязанного сверху общегосударственного вектора развития. На первый план может выйти туризм, историческое наследие, экология, развитие транспорта.

Стратегия развития жилья не работает, потому что самая большая проблема российских городов не в нехватке жилья, а в отсутствии баланса между объемом и содержанием жилья и развитием инфраструктуры, в том числе транспортной и инженерной. Но ликвидировать это инфраструктурное отставание тоже невозможно, потому что у городов нет на это денег. В результате под давлением сверху увеличиваются объемы строительства и вместе с тем усиливаются текущие инфраструктурные проблемы.

В то же время генеральный план, в котором закладывается как раз развитие инфраструктуры, надо смотреть вместе с ПЗЗ, где установлены рамки возможной частной девелоперской инициативы, чтобы понять, как и что будет работать в городе. А что будет работать с трудом.

Единого и понятного горожанам документа о городе в российском законодательстве пока не предусмотрено, поэтому сегодня так популярны мастер-планы как ответ на запрос понятного документа. Но и они – мастер-планы – уже начинают взаимодействовать не с генпланом или ПЗЗ, а с новым инструментом комплексного развития территорий (КРТ) и фрагментарными инвестиционными проектами. В результате создается альтернатива законодательно закреплённой системе планирования.

Встает вопрос: каким должен быть стратегический документ? Мы строим светлое будущее или решаем проблемы? У нас часто непременным атрибутом светлого будущего становится какой-то мегапроект, на который можно получить федеральные деньги, а потом частично эти деньги перераспределить на другие территории города. Такое «событийное» скачкообразное развитие, ярким бенефициаром которого стала, например, Казань, последовательно выигравшая от 1000-летия, от Универсиады и от ЧМ 2018. Но такой подход не всегда срабатывает, потому что, если одной

территории или проекту достались деньги, с чего он должен выступать донором для решения проблем на соседней улице? Да и никакая стратегия при таком подходе не нужна. Разве что стратегия обоснования будущего праздника.

Наконец, что должен включать планировочный стратегический документ? Должен ли он быть единым документом со стратегией социально-экономического развития? Это кажется логичным, поскольку любой стратегический план сочетает социально-экономические и пространственные цели, задачи и способы решения. Это может быть структурный план или стратегическое видение. Стратегический документ должен быть гибким. Он содержит какую-то базовую часть, это ответственность, и вариативную часть, которую можно менять и которая отражает видение. Нельзя пойти в суд и сказать, что вы незаконно изложили свои намерения, судиться можно только по поводу обещаний.

В Гонконге, например, документ больше похож на социально-экономическую стратегию с картинками, хотя называется «Планом пространственного развития». В нем цели представлены не цифрами, а векторами развития: увеличение, стабилизация, снижение. В Амстердаме, наоборот, сплошное пространственное планирование и почти нет экономической части с привычными нам показателями. В Генте – пространственно-структурный план, в котором есть нехарактерные для планировочного документа разделы. Для Гента очень важна визуальная составляющая и силуэт, который определяют три городские доминанты. Гентцы не только сохраняют этот вид для центра города, но еще и обосновывают возможность установки высотных акцентов, в частности, на двух основных железнодорожных станциях. Зато в плане этого города нет ни слова про столь любимую нами «агломерацию». Кончилась граница муниципального образования, и она никуда не сдвигается. Таким образом, есть варианты, как собирать стратегию.

## Часть третья. Люди

*Вернемся к генпланам и их прогнозной функции. Насколько такие документы способны соответствовать положению дел на местах? От чего это зависит?*

Существуют генеральные планы, в которых написано, что при существующей

тенденции население города или поселения через 20 лет будет стремиться к нулю. Это документы, сделанные в 2007–2008к годах по заказу местного самоуправления на территориях небольших депрессивных районов центральной части России. Население убывает, экономики нет, остались только пенсионеры, и тогда – 10–15 лет назад – генеральные планы еще были попыткой понять, что можно сделать, когда нет инвесторов и нет перспектив быстрого возрождения. Но так были сделаны только генеральные планы немногих поселений, где дистанция между администрацией и гражданами небольшая. Схемы территориального планирования муниципальных районов уже предпочитали депрессивных территорий не замечать, а в СТП соответствующей области в целом уже был заложен рост населения просто потому, что население не может не расти. Когда есть документ, за который гражданам не с кого спросить, он становится фантастическим.

Обсуждение и подготовка генерального плана могут быть организованы более системно, что позволит преодолеть его фантазийность. Рабочая группа при Министерстве экономического развития РФ, в которую я входил, предлагала разбить работу над генеральным планом на пять этапов: предварительная часть, исследование, определение основных векторов стратегического развития, стратегия (мастер-план, концепция или что-то подобное), техническое задание на оформление генерального плана. Основные усилия сосредоточены на предварительной части, которая должна включать обсуждение с горожанами. Последняя часть должна быть технической. А сейчас получается, что обсуждения ведутся на конечной стадии, когда все деньги уже потрачены. Если перенести обсуждение на первый этап, то также надо заложить финансирование внесения изменений по итогам публичных слушаний. Кроме того, на этом этапе могут возникнуть другие проблемы, например проблемы несоответствия федеральному законодательству, трудности, связанные с лесным фондом, прохождением магистральных газопроводов, приаэродромными территориями. И такие проблемы могут остановить разработку генерального плана на 1–2 года. Но если начать решать их на первом этапе разработки документа, изменений потом будет меньше.

Подобный подход сегодня реализуется при подготовке большинства мастер-пла-

нов, но теперь проблема в другом: не построен мостик между мастер-планом и законодательно определенными документами – генпланом и ПЗЗ.

Заказчик генерального плана знает, где проблемы в его городе, и может об этом рассказать до публичных слушаний, потому что дистанционно сложно понять, где и в чем нестыковки. Может быть так, что по статистике есть избыток школьных мест, скажем, на 20%, а на публичных слушаниях жители говорят, что школ нет. Человек, который долго занимается территорией, будет знать об этих несовпадениях и почему они возникли, и такой человек очень необходим, чтобы сделать работающие документы. Поэтому для разработки генерального плана необходимы не только генеральный заказчик (муниципалитет) и исполнитель, но также человек или группа людей – местная команда, которая будет выполнять функции технического заказчика. Если такого заказчика нет, для корректировки документа придется вносить изменения практически сразу же. Некоторые города в России, например Калининград, Нижний Новгород, Краснодар, вносят более десятка правок в год. В Градостроительном кодексе не прописаны основания для внесения изменений, и их можно внести достаточно свободно. Что же это за план, который можно столь легко менять, не очень-то советуясь со всеми заинтересованными сторонами?

С одной стороны, мы имеем сравнительную жесткость законодательства, с другой – возможность постоянной необоснованной трансформации как отдельных документов, так и самой системы градостроительного законодательства ничем не ограничена. И каждый планировщик, каждый муниципалитет самостоятельно ищут ответы на вопросы о связи документа территориального планирования с реальностью города.

*Тогда должен быть кто-то еще, кроме планировщика и муниципалитета, чтобы следить за связью с реальностью и сохранением целей в череде изменений?*

Обсуждение изменений и реалистичности генерального плана и подводит нас как раз к вопросу о преемственности стратегических целей документа. Мы знаем, что каждый новый глава города считает стратегию предшественника ошибкой и меняет концепцию развития. И пока нет такого инструмента, который бы в ситуации административных изменений позволил сохранить



стратегию в нетронутым виде. Эти изменения могут быть резкими, когда меняется вся муниципальная администрация, могут быть медленными, если часть ключевых людей сдают свои посты не сразу, а постепенно. Перенос полномочий по развитию города на уровень области или республики ничего не решает, но ставит город в зависимость от смены субъектов на более высоком уровне управления. Как решить проблему отсутствия стратегической преемственности? Максимальное увеличение сроков пребывания в руководстве города одного и того же человека представляется не лучшим решением, хотя это повысит вероятность реализации долгосрочных проектов, но в то же время и повысит вероятность того, что среди этих проектов будут провальные и тупиковые.

Городам нужна третья сила, которая располагается между заезжими планировщиками, которые могут предлагать интересные, но ненужные вещи, и заказчиком, который хочет быстрых результатов. Третья сила соблюдает закон и позволяет развиваться в его рамках, но также следует идее общественного блага, чтобы документ работал в городе вне зависимости от административных изменений. Чтобы такая сила возникла, нужно воспитывать местных экспертов и отраслевых специалистов. Это также могут быть какие-то общественные структуры, советы профессиональных горожан. При этом необходимо уходить от практики проектирования силами больших институтов к формату небольших бюро, местных команд, которые понимают реальность конкретной территории. Но обязательно нужно сочетать внешнюю и внутригородскую экспертизу.

Если мы возвращаемся к понятию полиса, понятию города, то горожанам нужны действенные инструменты регулирования и активного участия. Сегодня их практически нет. Горожане в большинстве своем не платят налог на землю, который бы позволял содержать городскую инфраструктуру. А налог на имущество неадекватен затратам на эту инфраструктуру. Она содержится за счет перераспределения федерального и регионального бюджетов, которые складываются за счет отчислений компаний, добывающих природные ресурсы. Территориально эти компании и города друг с другом никак не связаны.

Налоги, которые горожане платят, составляют десятые доли бюджета города. И даже эти деньги горожане платят посреднику в виде государства, которое решает, куда их направить. При этом за по-

следние 20 лет горожане стали компетентнее в муниципальных вопросах и активнее участвуют в городской жизни, но раньше их участие было осязаемым, а теперь оно более размыто. В то же время у горожанина нет прямого инструмента влияния, и само понятие «горожанин» зависит от административного института прописки или регистрации. В результате возникают конфликтные ситуации, как, например, с дачниками Подмосковья, которые составляют на некоторых территориях до 80–90% населения, но их голос не учитывается и права не соблюдаются, поскольку они прописаны в Москве. А в Москве (на конец 2021 года) фактически не живут предположительно 1–2 млн пенсионеров, здесь прописанных, несколько десятков тысяч из них вообще не живут в России.

Я пытался понять, какие юридические формы могут быть у третьей силы города – фонд, стратегический совет или что-то еще? Есть единичные случаи создания стратегических советов – например, город Заречный недалеко от Пензы. В Тольятти такой совет создали при администрации города. В то же время, чтобы создать такой совет, нужно какое-то финансирование, иначе он становится результатом действий одного харизматичного лидера и возникает вопрос, представляет ли этот человек все сообщество города? Чем больше город, тем скорее ответ будет – нет, нужен коллегиальный подход. Так, например, в Екатеринбурге город находится под большим прессингом девелоперов и понимает опасность сплошной застройки, поэтому он использует ресурс квалифицированных горожан и экспертов. Екатеринбург сам делает себе генплан, а это ко многому обязывает, вокруг этого проекта крутится очень много людей, они самообразовываются.

Другой вариант хранителя городской стратегии – внешний хранитель. Если территория имеет большое федеральное значение, то есть внешний хранитель стратегии, и он определяет, что будет с территорией. На муниципальном уровне можно писать любые документы, но стратегию тебе определяют наверху. Город будет расти или туризмом заниматься – и на эти планы нельзя будет никак повлиять. Так, в городе Светлогорске поменялась муниципальная власть, а проект променада вдоль моря – это федеральный проект, и никто в городе на него повлиять не может. Просто пример того, что не подвластно административным изменениям. Пока

цель, которая ставится городам сверху, банальна и очевидна, она озвучена и не обсуждается, все сосредоточено на решении этой цели – увеличении объемов строительства. Но будущее непредсказуемо, и может возникнуть совсем другая идея.

#### PLANNING IS DEAD, LONG LIVE PLANNING!

**Alexander Antonov**, ISOCARP, independent expert in Urban Planning.

E-mail: [alexander.antonow@gmail.com](mailto:alexander.antonow@gmail.com)

**Abstract.** This interview is devoted to the changes that have taken place in the field of planning in Russia over the past decades, and in the structure of this sphere. The historical features of urban planning in Russia and the dominance of economic motives over spatial ones are discussed. The legislative side of planning is highlighted, in particular, the features of the design and operation of general plans and their possible alternatives. In conclusion, it is shown that the realization of the general plan and the preservation of strategic goals in the changes made to it require the involvement of a “third force” besides the planners and the customer: citizens and public structures.

**Keywords:** urban planning; general plan; municipality

**Citation:** Antonov A. (2022) Planning is dead, long live planning! *Urban Studies and Practices*, vol. 7, no 3, pp. 81-90. (in Russian) DOI: <https://doi.org/10.17323/usp73202281-90>

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

Роман Бабейкин

## Введение

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

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

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

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

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

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

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

В том числе по этой причине с самого момента принятия ГрК РФ с разных сторон слышится критика существующей системы, основанная на тезисе о неприменимости американского опыта регулирования землепользования и застройки в России. Эта критика зачастую порождает предложения по трансформации системы путем упразднения института правового зонирования или его слияния с институтом территориального планирования<sup>1</sup>. То есть на государственном уровне сегодня предлагается путь реформирования системы регулирования землепользования и застройки, предполагающий, по сути, отход от изначально заложенных в ГрК РФ принципов правового зонирования, во многом основанных на американском опыте регулирования.

Действительно, применяемый сегодня российскими городами инструментарий правового зонирования весьма ограничен в сравнении с американским, а установленные правила землепользования и застройки зачастую довольно слабо влияют на характеристики городской среды. В то же время без понимания, почему так происходит, невозможно сформулировать обоснованный подход к совершенствованию системы регулирования землепользования и застройки в России. Отсутствие же такого понимания может среди прочего проистекать из недостаточного освещения в российской тематической научной литературе американского опыта правового зонирования<sup>2</sup>, с оглядкой на который было изначально задумано регулирова-

ние. Между тем полноценная рефлексия основных принципов регулирования землепользования из ГрК РФ возможна только через систематизацию знаний об этом опыте – рефлексия, ставшая как никогда актуальной в свете происходящих сегодня в России изменений привычного уклада экономики и вытекающего из этих изменений запроса на трансформацию регулирования землепользования и застройки<sup>3</sup>. Поэтому обращение к истокам американской практики сейчас кажется крайне актуальным, так как оно могло бы создать базу для развития дискуссии о том, действительно ли правовое зонирование не сработало в России так, как оно в свое время сработало в США, почему это могло произойти и чем современная система регулирования землепользования и застройки в России отличается от американской.

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

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

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

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

## Понятие правового зонирования в американской и российской практике

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

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

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

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

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

на итоговую цену на рынке, выраженную в деньгах<sup>4</sup>. Соответственно, если *zoning* ориентирован на регулирование ценности права, то он может регулировать рынок крайне по-разному – не всегда это будет прямое экономическое воздействие даже при том, что оно всегда будет иметь стоимостной эквивалент.

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

## Методология обзора американского опыта правового зонирования

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

наибольшее влияние на развитие понимания исследуемого вопроса, для чего такие исследования сначала требуется выявить. С этой целью в данном литературном обзоре используется системный подход к выбору источников для анализа, который в зарубежной литературе зачастую именуется структурированным качественным обзором литературы или *structured qualitative literature review* (далее – SQLR). Такой подход часто используется в актуальных высокоцитируемых зарубежных исследованиях, посвященных городской тематике или обзору различных регуляторных практик<sup>6</sup>. Однако поскольку механизмы правового зонирования в США эволюционировали во многом в силу изменения глобальных тенденций развития экономики и социальной жизни, они не могут быть рассмотрены вне контекста социально-экономических трансформаций, произошедших в США и мире за последние 50 лет. По этой причине результаты SQLR в этом обзоре не станут его центральным содержанием, но выступят скорее отправной точкой для выстраивания линии повествования.

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

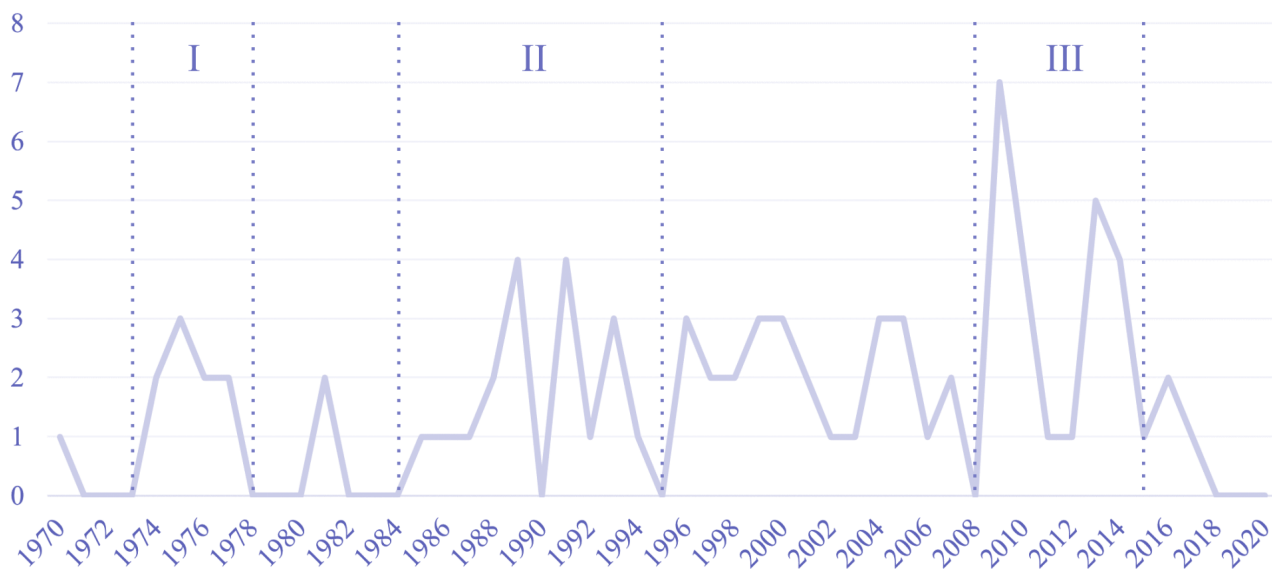
Алгоритм поиска был следующим. Сначала был проведен поиск по ключевым словам *land use regulation* и *zoning* в заголовках, ключевых словах и описаниях источников, доступных в указанных библиотеках; затем выбраны статьи, посвященные американскому опыту. Так как множество полученных исследований было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

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

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

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

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



**Рис. 1. Количество публикаций по годам**

Источник: составлено автором.

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

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

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

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

### «Пигувианские» истоки правового зонирования в США

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

### **Кризис «пигувианства» и «коузианский» поворот**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Соответственно, к 1990-м годам в США стало формироваться восприятие зонирования как фактора, который может быть и экзогенным – то есть инструментом, используемым для управления рынком, и эндогенным – то есть предзаданным самим рынком [McMillen, McDonald, 1991b, p. 14]. В этом контексте сформировалась концепция *performance zoning*, в которой зонирование было ориентировано на достижение определенных целей, формируемых в процессе переговоров между субъектами рынка [Hirt, 2012, p. 377]; то есть зонирование должно было стать более гибким. Такая смена подхода была связана с тем, что все более популярным становилось новое, «коузианское» понимание зонирования. В его основу легла созданная еще в 1960 году и до конца 1990-х не вызывавшая пристального интереса у исследователей зонирования<sup>9</sup> работа Р. Г. Коуза «Проблема социальных издержек», где автор критиковал «пигувианский» подход к обеспечению равного распределения полезности в обществе через борьбу с внешними эффектами. Коуз полагал, что наиболее эффективным методом борьбы с экстерналиями могут стать четкое распределение прав на недвижимость и другие формы борьбы за снижение транзакционных издержек – потерь, связанных с заключением цепочки контрактов в ходе рыночного пе-

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

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

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

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

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

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

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

В результате начиная с 1980-х годов подход к зонированию в городах США начал постепенно меняться. Города стали все больше отходить от жесткого разделения видов землепользования по территориальным зонам и все чаще допускать смешение в регламентах разных, иногда неродственных видов землепользования. Этому также способствовало изменение позиции Верховного суда, который начиная с 1987 года (в отличие от дела в Евклиде 1926 года) в некоторых случаях требовал выплату компенсации субъектам, чьи права были ограничены вследствие установления зонирования<sup>10</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## К вопросу о развитии дискуссии о правовом зонировании в России

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

Прежде всего, обзор показал, что свою первоочередную роль правовое зонирование в России все-таки выполнило – наличие этого института в ГрК РФ обеспечило саму возможность реализации принципов *due process clause* и *taking clause*, которые являются ключевыми принципами функционирования государства на рынке недвижимости в рыночной экономике. В российском законодательстве эти принципы были с самого начала зафиксированы в Конституции Российской Федерации, а именно в п. 3 ст. 35<sup>12</sup>, а закрепленные в ГрК РФ нормы касательно несоответствующего использования земельных участков и вытекающие из них положения как раз являются способом реализации рыночных принципов российской Конституции.

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

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

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

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

фиксацию видов землепользования и их разделение по территориальным зонам, одновременно он предусматривает более гибкий инструмент предельных параметров, позволяющий варьировать интенсивность использования, и институт условно разрешенных видов использования, позволяющий при определенных условиях сочетать неродственные виды использования в границах одной территориальной зоны. Ранние документы зонирования в России показывают, что локальные практики регулирования в конце 1990-х – конце 2000-х годов родственны американской концепции *performance zoning*, ставшей популярной в США с конца 1980-х. Это видно и на примере первых правил землепользования и застройки в России – правил землепользования и застройки Великого Новгорода 1997 года, где, с одной стороны, выделены зоны под смешанную застройку, а с другой – в жилых зонах установлено довольно строгое разделение видов использования<sup>13</sup>, и на примере ранних редакций правил Самары, Перми и других городов, где работал А. А. Высоковский, во всех из них разработчиками была заложена логика сочетания потребностей застройщиков, жителей и городских властей.

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

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

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

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

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



институт может находиться под влиянием рынка, который он регулирует. Помимо *exclusionary zoning* ярким примером такого влияния является и новая тенденция расширения в США концепции *inclusio-nary zoning*, что во многом стало возможным именно благодаря постепенной смене механизмов финансирования выхода на рынок жилья и формированию новых форматов правообладания им. В России же на данный момент практики зонирования зачастую слабо связаны с запросом рынка, муниципалитеты-правоприменители не всегда понимают, как заставить институт работать в собственных интересах. При этом у них нет стимула изучать иностранный опыт и анализировать его – существующие системы оценки деятельности бюрократов слабо адаптированы под рыночные условия<sup>14</sup>, нет понимания, как правильно выстраивать рабочий процесс по регулированию землепользования и застройки на местах. Точно так же в силу относительной новизны института подобного понимания нет и у потенциального «низового» лобби правового зонирования – физических и юридических лиц. В современной России, как и в США 1970-х, зонирование все еще видится им фактором экзогенным, ограничивающим рынок со стороны публичной власти, а не эндогенным, возникающим вследствие реализации их собственного запроса на регулирование. В таких условиях главным актором в сфере регулирования землепользования и застройки в России становится государство – оно обладает и волей регулировать землепользование и застройку, и достаточными ресурсами для создания регулирования. По этой причине полномочия в сфере землепользования и застройки зачастую перераспределяются в пользу региональных властей, интерес которых к регулированию градостроительной деятельности обуславливается в первую очередь достижением целевых показателей по вводу жилья и созданию комфортной городской среды.

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

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

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

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

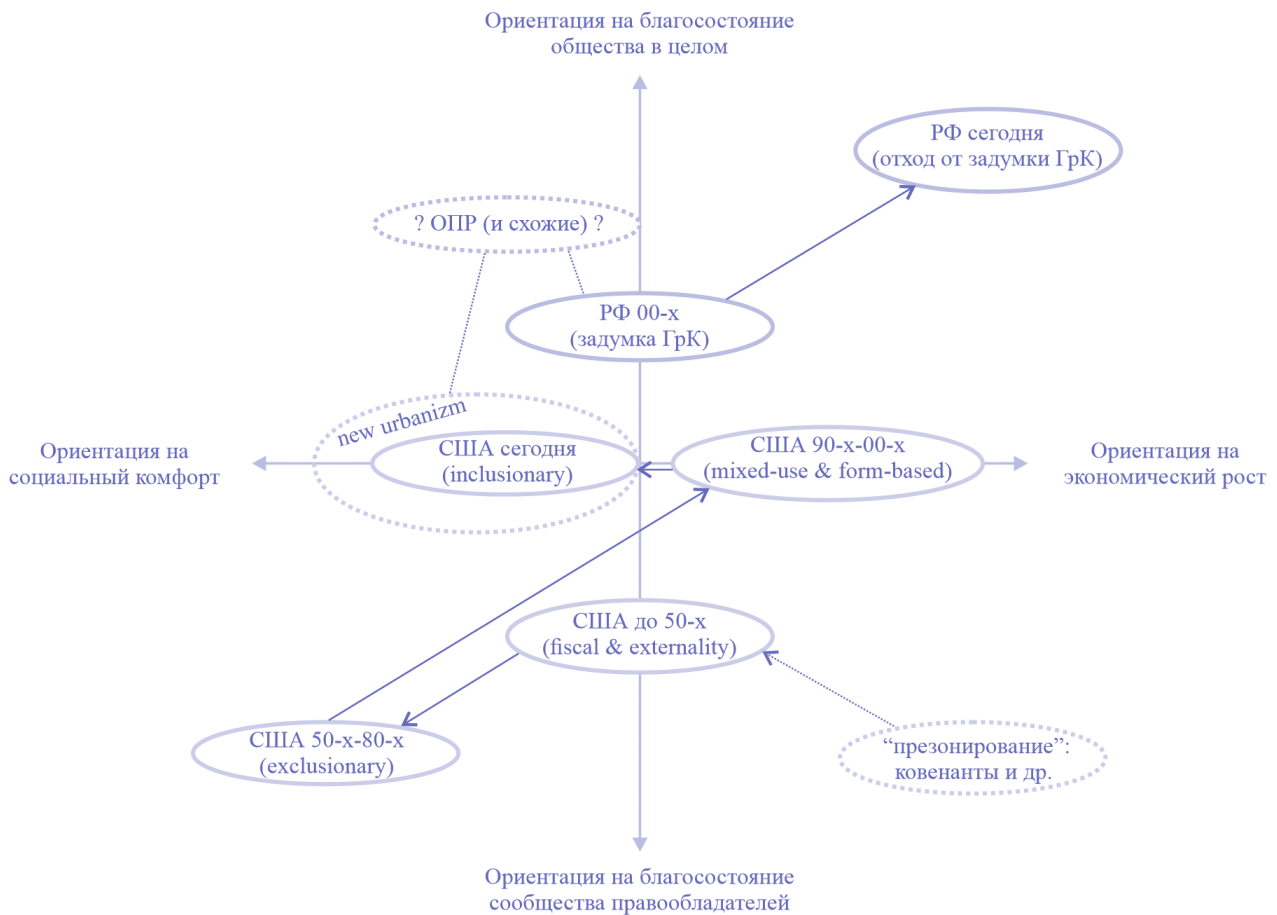
Основанный на сравнительно позднем опыте США изначальный концепт зонирования из ГрК РФ также лежит в лоне «видения глазами города». При этом реальное регулирование землепользования и застройки в России, как было показано выше, заметно отличается от нормативного в сторону «видения глазами государства».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

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

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

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

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



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

Источник: составлено автором.

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

## Заключение

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

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

## Благодарности

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

## Источники

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

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

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

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

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

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

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

E-mail: rbabeikin@hse.ru

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

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

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

### References

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

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



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

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

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

# Глазами города: диалектика модерных и домодерных способов видения в городском управлении<sup>1</sup>

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]<sup>2</sup>. 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 знания<sup>3</sup>. 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 модерные 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 аналогий 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 планирования<sup>4</sup>. 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 парках<sup>5</sup>. 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 учреждений<sup>6</sup>. 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 [Naar, 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 Америке<sup>7</sup> 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]<sup>8</sup>.

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 планам<sup>9</sup>.

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 планировании<sup>10</sup>. 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 утверждается 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 государства<sup>11</sup>.

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»<sup>12</sup> 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 домами<sup>13</sup>.

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 сосредоточиваться 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 категоризации<sup>14</sup>. 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 додеревных 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).<sup>15</sup> 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, вызывающие 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 улице<sup>16</sup>. 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 призраком 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»<sup>17</sup>.

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 отказать 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 неуправляемыми 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]<sup>18</sup>. 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](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 протозоноирование – 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.



**Дэвид Харви**  
**СОСТОЯНИЕ ПОСТМОДЕРНА**  
**ИССЛЕДОВАНИЕ ИСТОКОВ КУЛЬТУРНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ**

Издательский дом Высшей школы экономики, 2021

Количество страниц: 576

ISBN: 978–5–7598–2369–8

ISBN электронной версии: 978–5–7598–2257–8

Перевод с английского под научной редакцией Александра Павлова

Термин «постмодерн» – один из самых сложных и противоречивых в социальной и гуманитарной науках. На протяжении нескольких десятилетий разные мыслители и ученые предлагали собственное толкование этого понятия. Самый известный на сегодняшний день социальный географ Дэвид Харви – один из них. В своей главной книге Харви объясняет, какой смысл подразумевает термин «постмодерн» как состояние актуальной культуры, и показывает, что за ощутимыми и динамичными переменами в культурной жизни стоит логика капитала. Ученый утверждает, что истоки культурных изменений лежат «в конечном счете» именно в экономике. В ходе своего исследования он прослеживает социально-экономическую и концептуальную историю модерна (от Просвещения до наших дней) и то, как был осуществлен переход от модерна к постмодерну в искусстве, урбанистике, литературе, архитектуре, кинематографе. Харви доказывает, что пространственно-временное сжатие происходило на протяжении нескольких веков и к 1970-м годам стало решением кризиса перенакопления капитала. Так, от модернистского фордизма произошел переход к постмодернистскому постфордизму, определяемому как «гибкое накопление». Хотя Харви написал эту книгу еще в 1989 году, он не отказался от своих идей, а события, произошедшие с тех пор, доказали его правоту. Книга считается одним из важнейших источников по социально-гуманитарным наукам и будет интересна широкому кругу читателей.



**Йоран Терборн**  
**ГОРОДА ВЛАСТИ**  
**ГОРОД, НАЦИЯ, НАРОД, ГЛОБАЛЬНОСТЬ**

Изд. дом Высшей школы экономики, 2020

Количество страниц: 472

ISBN: 978-5-7598-1787-1

ISBN электронной версии: 978-5-7598-2093-2

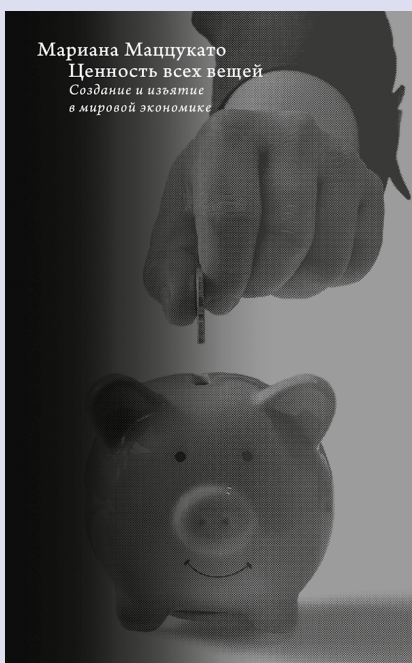
Перевод с английского под научной редакцией Вячеслава Данилова

В этом блестящем и оригинальном исследовании политики и значений городских ландшафтов ведущий социолог Йоран Терборн проводит тур по важнейшим столицам мира, показывая, как они оформлялись национальной, народной и глобальной силами. Он анализирует глобальные моменты формирования городов, исторический глобализированный национализм и города современного глобального капитализма образов с их всевозможными небоскребами, закрытыми сообществами и показной новизной.

Разбирая темы, варьирующие от эволюции модернистской архитектуры до возвращения городских революций, и сочетая рассмотрение политики, социологии, городского планирования, архитектуры и городской иконографии, Терборн ставит под сомнение устоявшиеся представления об источниках, проявлениях и объеме власти городов. Он отстаивает идею, что между городом и государством сохраняются сильные связи именно в тот момент, когда кажется, что они отделились друг от друга, и сегодняшняя глобализация городов в значительной степени подгоняется глобальными устремлениями политиков, а также национального и местного капитала.

Благодаря богатству урбанистических наблюдений, собранных на всех обитаемых континентах, уникальному систематическому подходу, охватывающему как Вашингтон или революционный Париж, так и блистающую столицу Казахстана Астану, а также острому и многостороннему анализу «Города власти» заставляют нас переосмыслить наше городское будущее, а также исторически сложившееся настоящее.

Книга адресована широкому кругу читателей.



**Мариана Маццукато**  
**ЦЕННОСТЬ ВСЕХ ВЕЩЕЙ**  
**СОЗДАНИЕ И ИЗЪЯТИЕ В МИРОВОЙ ЭКОНОМИКЕ**

Издательский дом Высшей школы экономики, 2021

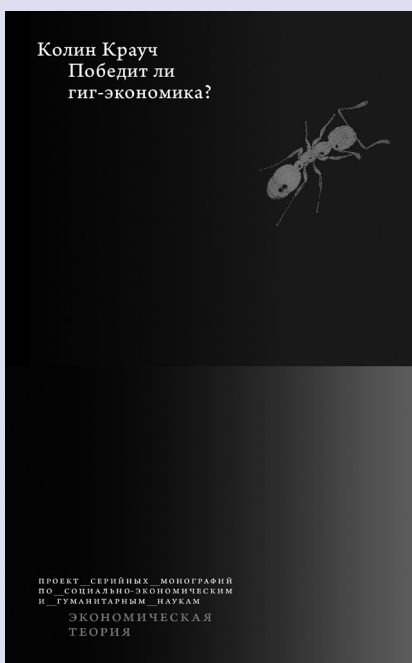
Количество страниц: 408

ISBN: 978-5-7598-2359-9

ISBN электронной версии: 978-5-7598-2256-1

Перевод с английского под научной редакцией Николая Афанасова и Александра Павлова

Преобладающая сегодня точка зрения на государство является результатом идеологической предвзятости и глубоко ошибочна. Популярными ныне теории подорвали его уверенность в себе, ограничили роль, которую оно способно играть в формировании экономики, недооценили его вклад в национальное производство. Индикатором ценности стала цена, а не ценность. Утратив способность осознавать разницу между созданием и изъятием ценности, современные экономисты облегчили определенным лицам возможность называть себя создателями ценности и в процессе ее изымать. Понимание того, в какой степени мифы о создании ценности окружают нас повсюду, является главным предметом книги Марианы Маццукато. По ее мнению, необходимо выйти за рамки решения изолированных проблем и разработать общие принципы, которые позволят сформировать новый тип экономики – экономику, которая будет работать на общее благо. И для этого нужно вернуть категорию ценности в центр экономического мышления. Книга будет интересна не только экономистам и финансистам, но и политологам, философам, социологам и всем, кому небезразлично развитие современного общества.



**Колин Крауч**  
**ПОБЕДИТ ЛИ ГИГ-ЭКОНОМИКА?**

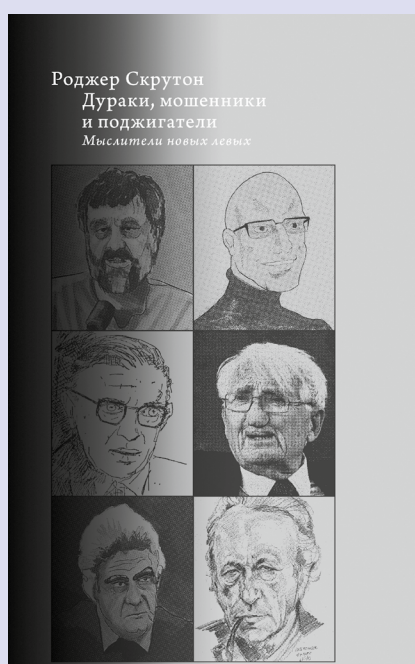
Издательский дом Высшей школы экономики, 2020

Количество страниц: 144

ISBN: 978-5-7598-2170-0

Перевод с английского под научной редакцией Софьи Щукиной

В наши дни с людьми труда все чаще обращаются как с «самозанятыми» работниками. Этот феномен, известный также как «гиг-экономика», рассматривается как неизбежная в будущем форма занятости. В своей новой книге Колин Крауч делает шаг назад и предлагает внимательнее присмотреться и к самому явлению, и к скрывающейся за ним логике. Он рассматривает причины того, почему идея о наемном работнике – статусе, включающем комплекс прав занятого полезной деятельностью индивида, – оказалась на удивление устойчивой. Рассматривая различные попытки компаний ограничить права трудящихся (от предложений временной работы и вынужденной частичной занятости до гиг-экономики), автор раскрывает противоречия современного рынка труда и утверждает, что эта ситуация не должна и не может сохраняться долгое время. Он предлагает ряд мер, направленных на исправление порочных стимулов, вознаграждающих безответственных работодателей и наказывающих «правильные» компании. Осуществление этой программы способно сделать будущее людей труда более предсказуемым. Книга адресована всем, кого интересует будущее рынка труда, государства всеобщего благосостояния и гиг-экономики.



**Роджер Скрутон**  
**ДУРАКИ, МОШЕННИКИ И ПОДЖИГАТЕЛИ:**  
**МЫСЛИТЕЛИ НОВЫХ ЛЕВЫХ**

Издательский дом Высшей школы экономики, 2021

Количество страниц: 440

ISBN: 978-5-7598-1788-8

ISBN электронной версии: 978-5-7598-2286-8

Роджер Скрутон, один из главных критиков левых идей, обращается к творчеству тех, кто внес наибольший вклад в развитие этого направления мысли. В доступной форме он разбирает теории Эрика Хобсбаума и Эдварда Палмера Томпсона, Джона Кеннета Гэлбрейта и Рональда Дворкина, Жана-Поля Сартра и Мишеля Фуко, Дьёрдя Лукача и Юргена Хабермаса, Луи Альтюссера, Жака Лакана и Жилия Делёза, Антонио Грамши, Перри Андерсона и Эдварда Саида, Алена Бадью и Славоя Жижека. Предметом анализа выступает движение новых левых не только на современном этапе, но и в процессе формирования с конца 1950-х годов. Скрутон подвергает безжалостной критике все основные направления новой левой мысли и стремится найти точку опоры для противостояния им, при этом не основываясь на религии.