

УДК 72.01

Помінчук М.В.,
pominchuk.marina@gmail.com, orcid.org/0000-0001-8659-8821,
Харківський національний університет будівництва та архітектури

ВИДИ ЗОНІНГОВИХ ОБМЕЖЕНЬ В США. АНАЛІЗ ДОСВІДУ.

Присвячено актуальному для нашої країни аналізу більш ніж 100річного досвіду розробки зонінгових обмежень в США. Описано причини виникнення зонінгових обмежень в США, їх подальший розвиток і виникнення основних типів. Детально розглянуто кожен вид зонінгу. Крім цього, в статті описана сучасна критика зонінгу в США.

Ключові слова: зонінг, евклідовий зонінг, види землекористування, інтенсивність землекористування, стимулююче зонування, зонування засноване на формі.

Стан проблеми, актуальність. У 2011р. Верховною Радою України був прийнятий Закон «Про планування і забудову території», згідно з яким в містах України з'явився новий вид документації – місцеві правила забудови (зонінг) – базовий юридичний інструмент регулювання відносин у сфері використання та будівельного облаштування земельних ділянок в умовах ринкових відносин.

Після прийняття цього закону зонінг затверджується у всіх великих містах України: в Донецьку (2012р.); Сімферополі, Харкові, Суми, Вінниці, Кривому Розі (2013р.).

Генеральний план в наведених містах несе функцію концепції розвитку території, а розроблені на його основі зонінгові правила визначають порядок вирішення питань розміщення об'єктів будівництва, порядок здійснення контролю над будівельною діяльністю, надання дозволу на будівельні роботи.

Однак, як показує західний досвід, зонінг – це динамічний документ, в нього можливо і потрібно вносити зміни, продиктовані змінами міського середовища. Саме тому, дана стаття розглядає виникнення, розвиток, становлення основних типів і сучасну критику зонінгу в США.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

З переходом нашої країни на ринкове управління господарською діяльністю, зі зміною курсу наукової бази з містобудівної на урбаністичну, ряд українських авторів, спираючись на досвід США, викладають про необхідність впровадження зонінгових правил в українське законодавство. Крім інших, це – Гусаков В., Валетта У., Нудельман В., Вашкулат О., які розробили довідник

«Регулювання використання і забудови територій населених пунктів (зонінг)».
[1,2]

Незважаючи на те, що правова база містобудівної документації для розробки зонінгових обмежень почала розвиватися тільки з 2000 р, в деяких українських містах вже з середини 90-х рр. був накопичений певний досвід в розробці «правил регулювання використання та забудови території» (на той час в українському законодавстві поняття «зонінг» не виділялося). Піонером став Чернігів, де місцеві правила використання та забудови території були затверджені і почали діяти з 24 травня 1995 р. Робота проводилася спільно фахівцями Чернігова, Держкомітету з містобудування та архітектури і Агентством міжнародного розвитку США (USAID), яке представляла американська корпорація «ПАДКО». З тих пір документ доопрацьовується та деталізується.

Тетяна Мазур, яка займала посаду головного архітектора Чернігова в період 1993-2006 рр., активно ділилася досвідом і практичними результатами використання зонінгових обмежень в статтях періодичних видань. [3,4]

Про необхідність використання західного досвіду в розробці та подальшого розвитку зонінгової документації, неодноразово пишуть практикуючі архітектори в статтях професійних періодичних видань. [5,6]

Проте, у вітчизняній науковій та професійній літературі досі докладно не викладено історію розвитку зонінгу в США і особливості кожного з його видів.

Виклад основного матеріалу.

Незважаючи на те, що в кінці 19 століття в багатьох європейських містах Великобританії, Німеччини і Швеції були розроблені системи управління, які згодом перетворилися в те, що відомо сьогодні, як зонування, Нью-Йорк вважається першим містом, який впровадив на своїй території зонінг, прийнявши резолюцію 1916 року. Даний прецедент виник після зведення головного офісу страхової компанії Equitable Life Assurance Company, яка побудувала для своїх службовців 40-поверхову будівлю без усіляких уступів, максимально використовуючи ділянку серед вузьких вуличок в Нижньому Манхеттені. Таке божевільне рішення відрізало безліч приміщень нижніх поверхів від прямого попадання сонячних променів. Тоді і були вперше запропоновані правила зонування, в схемах яких визначалося скільки проектувальник висотної будівлі повинен відступити від червоної лінії вглиб, і тільки після цього продовжити сходження. У Манхеттені можна зустріти найрізноманітніші подібні рішення – від багатоступеневих до діагональних.

Але це була не єдина причина. На початку 20 століття Нью-Йорк був дуже переселеним нескінченним потоком емігрантів. Житло для яких виникало

всюди, в тому числі біля виробничих об'єктів і, що найгірше, поблизу особняків. [7]

Таким чином, зонінг Нью-Йорка припускав обмеження у використанні земельних ресурсів. В цілому, місто було поділено на «зони»: житлові райони, торгові і виробничі. Крім звичайного обмеження по висоті, прийняті правила встановлювали описаний вище параметр для висотних будівель: відступ з якого можна було починати збільшення по висоті. Більше не регламентувалося нічого: ні місця для паркування, ні озеленення, ні правила проектування. Це був всього лише хребет зонінгу з поділом міста на зони, з метою виключення скупченості людей, забезпечення деяких санітарних і протипожежних норм, а також запобігання можливих неприємних сусідства в майбутньому. [7]

Типи зонування в Сполучених Штатах.

За всю історію розвитку зонінгу в США було сформовано чотири системи (в США – кодексу) регулювання забудови. Вищеописаний тип отримав назву «Евклідового» зонінгу (*eucliden zoning*), на честь міста Евклід, штат Огайо, який вперше виграв судовий процес щодо законності зонування території у 1926 році. [8]

Відповідно до евклідового зонінгу всі території діляться на зони: 1) житлові зони, диференціюються на зони односімейних житлових будинків, зони двосімейних блокованих будинків, зони багатоквартирних будинків, зони високощільної житлової забудови; 2) зони комерційні; 3) зони виробничі; 4) сільськогосподарські зони [9]. Відповідно до розмежуванням земель по зонам на тій чи іншій ділянці можливо тільки будівництво будівель певного типу і призначення.

Походження і логіку евклідового зонінгу детально розглянуто в книзі американського юриста Дональда Еліота – «A Better Way to Zone». Автор описує подальшу еволюцію евклідового зонінгу на прикладі міста Денвер. У 1923 році був прийнятий перший зонінг в Денвері, а у 1957 – другий, в якому основні категорії (житло, і промислово-торговельні території) були розбиті на безліч підтипів. Людському оку часом навіть бувало важко визначити різницю між відтінками одного кольору на карті, якими позначалися диференціації основної зони. [8]

У міру того, як зростала кількість зон, зростала і кількість категорій, передбачених законом про зонінг. Так, з 1957 року в Денверському законі про зонування почали фігурувати такі категорії, як парковка, завантаження, виділення тепла, світла, випарів і вібрацій. До 1994 року кількість категорій зросла до неймовірних масштабів, і зараз вживаються заходи щодо спрощення всієї системи. Подібні процеси відбувалися в багатьох інших містах. [9]

Найсуттєвіший додаток до Евклідового зонінгу, на думку Еліота, було зроблено в період з 1920 по 1960 рік і було пов'язане з появою автомобіля. Дотримуючись необхідної відстані між об'єктами на ділянці, певні будівлі притягують більшу кількість машин, що призводить до заторів на дорогах. Для вирішення цієї проблеми було потрібно не просто створити нову зону, а ввести корективи в уже існуючі категорії. Тепер при будівництві об'єкта потрібно було враховувати кількість паркувальних місць відповідно до призначення об'єкта. Насправді, це була важлива зміна: відтепер вимоги до об'єкту проектування залежали не тільки від оточення, але також і від функції об'єкта. [8]

Незважаючи на свою чітку структуру і простоту впровадження, Евклідове зонування піддається важкій критиці через відсутність гнучкості і визначається тепер як застаріла теорія планування. Перш за все через те, що не передбачає змішану забудову, яка в США широко практикується, де немає явного поділу районів, кварталів та будинків на комерційні, житлові та інші зони. Типовий приклад змішаної забудови - Нью-Йорк. Тут на перших поверхах будівель можуть бути магазини і офіси, а на верхніх - звичайні квартири. [9]

На основі евклідового зонування був сформований другий тип евклідового зонування («eucliden II zoning»), який використовує традиційну класифікацію (промислові райони, комерційні, будинки для декількох сімей, будинки для одного господаря і т.д.), але вкладає один клас зонування в рамки іншого в ієрархічному порядку подібно концепції використання змішаної забудови. Таким чином, для всіх районів зонування, по суті, додається третій вимір в площині евклідового зонування. Наприклад, зона з будинками на кілька сімей, це зона, в якій крім житла даного типу може знаходитися комерційні та промислові райони. Даний тип зонування відповідає концепції змішаної забудови, таким чином дозволяє найбільш повно і ефективно використовувати міські території, спрощує всю зонінгову класифікацію в простий і єдиний набір видів діяльності. [8,10]

Альтернативою традиційному типу зонування є зонування на основі практичного втілення (performance codes або effects-based planning – планування, засноване на результатах). На відміну від евклідового зонування, яке визначає, які види землекористування можуть бути в межах зазначеного району, «performance codes» визначає інтенсивність використання землі (продуктивність ділянки), крім цього, приймає до уваги вплив на прилеглі території і об'єкти громадського призначення. [10]

Консультант з планування Лейн Кендінг, вважається творцем «performance codes», який вперше був реалізований в 1973 році в Бакс Конті, штат Пенсільванія, а потім у багатьох великих і невеликих містах США. [11]

Одна з основних переваг «performance codes» це те, що даний тип зонування надає муніципалітетам і проектувальникам велику гнучкість в розробці проектів, оскільки використання власності не обмежена до тих пір, поки вплив на сусідні території не стане негативним (відповідно до даних правил). Цей критерій активніше забезпечує інноваційну діяльність та впровадження нових технологій, ніж традиційна форма територіального зонування. [10,11]

Безумовно, «performance codes» є більш ефективним у справі збереження навколишнього середовища, так як він оцінює безпосередній вплив, а не опосередковано через список дозволеного використання території. Але, тим не менше, згодом, багато міст відмовилися від даного типу зонування, так як він вимагає від міської влади постійної уваги і прийняття справедливих рішень на основі суб'єктивних критеріїв, що може призвести до правових проблем. Якщо «performance codes» і прижився в деяких містах то, як правило, гібридизувати з традиційним зонінгом. [10]

Стимулююче зонування («incentiv codes») отримало в США найбільшого поширення. Вперше даний тип зонування був реалізований в Чикаго і Нью-Йорку. Основною рисою стимулюючого зонування є система винагород (reward-based system) з метою заохочення розвитку, яке відповідає завданням прийнятого міського розвитку. Стимулююче зонування надає забудовнику широкі повноваження за умови виконання ключових зобов'язань. Наприклад, девелоперу в якості бонусу дозволяється збільшити кількість поверхів будівлі, якщо він готовий створити будь-які додаткові зручності для мешканців мікрорайону або поліпшити його інфраструктуру. [10,12]

Так звана «система винагород» містить великий список критеріїв стимулювання для забудовників, які вирішують прийняти чи не прийняти пропозицію. Масштаб «нагороди», відповідної стимулюючим критеріям, є приманкою для забудовників, щоб ті включили необхідні критерії розвитку в свої проекти. [12]

Стимулююче зонування забезпечує високу ступінь гнучкості, але може бути складним в застосуванні. Чим більше проект використовує критерії стимулювання, тим більше вимагає від влади постійного контролю за ходом виконання проекту. Створена система стимулів також може бути складна в реалізації і часто вимагає широкомасштабного перегляду для підтримки балансу між величиною стимулу і обсягом віддачі забудовниками. [12]

Зонування засноване на формі (form-based codes) один з останніх варіантів популярної в Америці ідеї зонінгу. Як показала практика, цей тип зонування виправданий при деяких обставинах. Основною ідеєю є те, що класичне зонування занадто стурбоване функціональним дробленням

землекористування і перестало звертати увагу на розвиток форми. Таким чином, даний тип зонування в ролі організуючого принципу використовує характеристики фізичної форми, а не поділ за видами використання території. [10,13]

Зонування засноване на формі розглядає взаємозв'язок між фасадом будівлі і громадською зоною, формою і масою будівлі, а також масштаби, типи вулиць і кварталів. Правила забудови, складені на основі «form-based codes», надаються в схемах і текстах, і відповідають регулюючому плану (regulating plan), який визначає відповідну форму і масштаб, а, отже, і характер розвитку, а не тільки відмінності в землекористуванні. Це, на відміну від звичайного зонування робить основний упор на мікрорівні і сегрегації землекористування, а також на контролі за інтенсивністю розвитку за допомогою абстрактних параметрів (таких як кількість житлових будинків або квартир на акр, відступи від червоних ліній, співвідношення паркінгу). [13]

Критика зонінгу в США. Зонування в США вже давно піддається критиці, перш за все, як інструмент расової та соціально-економічної ізоляції та сегрегації. І хоча законність всіх форм дискримінації у житловій сфері, державними чи приватними організаціями, була припинена в результаті прийняття Закону про громадянські права 1968, багато хто стверджує, що закони зонування як і раніше використовуються для цілей расової сегрегації.

Крім цього, останнім часом, зонування піддавалося критиці з боку містобудівників і науковців, які звинувачують зонінг як джерело нових соціальних негараздів. Перш за все, Джейн Джекобс, у своїй славетній праці «Життя і смерть великого американського міста» стверджує, що занепад американських мегаполісів – наслідок зонування, яке відірвало людей від місць роботи, викликало «розповзання» міст і, як наслідок, встановило культ автомобіля, що призвело до відчуження людей і забруднення навколишнього середовища. У зв'язку з цим, в деяких містах почали практикувати розвиток більш щільних, гомогенізованих і багатофункціональних районів, в яких можлива пішохідна і велосипедна доступність до робочих місць і магазинів.

Але не дивлячись на всю критику, зонінг в США залишається основним інструментом в руках планувальників, завдяки якому, у останніх є можливість створити справедливий в соціальному відношенні простір, організувати доступне житло і насправді поліпшити умови міського середовища.

Висновки. США має столітню історію розробки зонінгових обмежень. Наша країна, тільки на початку цього шляху. Саме тому, українським планувальникам необхідно вивчати американський досвід, як базу, на яку можна спиратися, як прототип, який можна адаптувати до наших українських реалій. Крім цього, як показує досвід США, зонінг, в своєму історичному

розвитку, постійно змінювався, реагував на зміни соціального, екологічного середовища міста, його інфраструктури. В результаті з'явилися п'ять основних видів зонінгу, які в сучасних кодах для американських міст представлені в гібридному вигляді. Так і в українських містах, де вже прийняті і діють правила забудови території, зонінг повинен стати динамічним документом, до якого вносяться зміни і доповнення, поки живе місто, для якого він був складений.

Список використаної літератури:

1. Гусаков В., Валетта У, Нудельман В., Вашкулат О. Регулювання використання і забудови територій населених пунктів (зонінг) // Довідник. – Київ, 1996. – 85 с.
2. Гусаков В., Вашкулат О., Нудельман В. Новий засіб управління розвитком населених пунктів / Медіаполіс. Журнал українських міст. – 1997. – №1 (29-31). – 29 с.
3. Мазур Т. Чернигов: три года с зонингом. // Медіаполіс. Журнал українських міст. – 1998 – №1. – 72 с.
4. Ковалевская. Н. Татьяна Мазур: «Зонинг стал своеобразной защитой от жесткого прессинга инвесторов»// Власть денег. – 2011 – №22. – 14 с.
5. Белоголовский В., Новиков Ф. Социальная ответственность американской среды. Интервью с мастером интервью // Архитектурный весник. – 2009. – №1(106). – 17 с.
6. Щелов О. На континентах: земля и воля // Ведомости. – 2007. – № 42(1816). – 23 с.
7. When and why was zoning created? URL: <http://www1.nyc.gov/site/planning/zoning/background.page> (дата посилання: 10.04.2018).
8. Elliott D.L. A Better Way to Zone. Ten principles to Create More Livable Cities. – Washington: Island Press, 2008. – 256 p.
9. Hageman J.M. Contractor's Guide to the Building Code. 3-rd ed. – Craftsman Book Company, 1994. – 402 p.
10. Types of Zoning Codes URL: <https://recode.la/updates/news/types-zoning-codes> (дата посилання: 10.04.2018).
11. Kendig L. Performance zoning. – Planners Press, American Planning Association; 1st Edition edition, 1980. – 358 p.
12. Incentiv Zoning URL: https://definedterm.com/incentive_zoning (дата посилання: 10.04.2018).
13. Form-Based Code Defined URL: <https://formbasedcodes.org/definition/> (дата посилання: 10.04.2018).

Поминчук М.В.,
Харьковский национальный университет строительства и архитектуры

ВИДЫ ЗОНИНГОВЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ В США. АНАЛИЗ ОПЫТА.

Статья посвящена актуальному для нашей страны анализу более чем 100летнего опыта разработки зонинговых ограничений в США. Описаны причины возникновения зонинговых ограничений в США, их дальнейшее развитие и возникновение основных типов. Детально проанализирован каждый вид зонинга. Кроме этого, рассмотрена современная критика зонинга в США.

Ключевые слова: зонинг, евклидовый зонинг, виды землепользования, интенсивность землепользования, стимулирующее зонирование, зонирование основанное на форме.

Pominchuk M.V.,
Kharkiv National University of Civil Engineering and Architecture

TYPES OF ZONING CODES IN THE USA. ANALYSIS OF EXPERIENCE.

The experience of developing zoning codes in the US is analyzed in the article. This experience is actual for the Ukrainian situation, the beginning of the creation of zoning. Here are described the causes for the emergence of zoning codes, their further development and the origin of basic types. Each type of zoning code is analyzed in detail. In addition, modern criticism of US zoning is discussed in the article.

Key words: zoning codes, Euclidean zoning, land use, performance zoning, incentiv zoning, form-based code.