

A translation from English into Russian. The English original is provided below this text.

Финансирование развития инфраструктуры, переговорный процесс и циклы рынка недвижимости

(1) Финансирование объектов инфраструктуры застройщиками и/или строительными фирмами – это, одновременно, и очень старый, и постоянно развивающийся процесс. Любой город, в силу очевидных причин, не может обойтись без набора различных инфраструктурных услуг, и потребность в достаточно развитой инфраструктуре особенно велика в периоды стремительного роста городов, как, например, во Франции в 50-е - 80-е годы XX века. При любой системе обеспечения общественной инфраструктуры существует лишь три источника ее финансирования: налогоплательщик (местный или национальный бюджет), застройщик (а, в конечном счете, покупатель здания) или землевладелец.

(2) Самая старая и самая прямолинейная система – это оплата строительства общественной инфраструктуры из кармана налогоплательщика. Она господствовала во Франции в течение длительного времени и до сих пор продолжает играть важную роль. Применение этого метода в значительной степени объясняется его политической простотой и легкостью в управлении, несмотря на то, что он не соответствует ни одному из двух основных принципов законности:

- Оплата из кармана пользователя оборудованием
- Оплата в соответствии с уровнем платежеспособности.

(3) Несмотря на всю его несправедливость и «уравниловку», этим методом до сих пор весьма активно пользуются во Франции (хотя и не в таких масштабах, как в прошлом). Здесь необходимо отметить, что в финансировании развития инфраструктуры задействованы общественные бюджеты всех уровней – национального, регионального и местного. При такой путанице уровней бюджета довольно трудно разобраться, кто и за что платит.

(4) Второй потенциальный источник финансирования – это застройщик или строительная компания. Как будет показано ниже, метод использования этого источника, официально внедренный во Франции в 1967 году, постоянно развивался в различных направлениях. С точки зрения этой системы финансирования можно сказать, что Франция представляет собой настоящую «лабораторию», в которой отрабатываются различные юридические механизмы и процедуры. В принципе, если не учитывать некоторые виды перекрестного субсидирования между различными типами застройки, этот метод можно считать справедливым. В целом же основная проблема финансирования развития инфраструктуры силами застройщиков заключается в его сложности, а также в том, что важным элементом такой системы является механизм судебных споров. Однако она применяется во многих странах Европы.

(5) Финансирование развития инфраструктуры третьим типом потенциального плательщика – землевладельцем, «жертвой» капитальной прибыли, во Франции не применяется, в отличие от соседних стран, таких как Бельгия, Германия (Erschliessungsbeiträge) и, в особенности, Италия. Попытки ввести такую систему во Франции неизменно наталкивались на сопротивление законодателей, особенно в 1985 году, когда обсуждалось введение *redevance d'équipement* (налога на повышение ценности собственности). Исключение составляет лишь Эльзас, где применяется старинный механизм, называемый «квартирный налог» (*taxe de riveraineté*), или очень редко используемый механизм под названием «ассоциации землевладельцев по перераспределению земель», в рамках которого землевладельцы оплачивают часть расходов на развитие инфраструктуры.

(6) В первые годы роста жилищного строительства, в отсутствие специального законодательства, финансирование развития инфраструктуры не регламентировалось никакими специальными законами. Самым первым шагом к их созданию стал закон 1958 года, который указывал, что, в рамках отдельного участка застройки, в обязанность застройщика может быть вменено внесение в натуральном выражении вклада в развитие объектов общественной инфраструктуры, таких, как дороги, водопроводы, свободные площади, парки... Эту возможность, вначале ограниченную рамками отдельных участков застройки (*lotissements*), в 1961 году расширил другой закон, по которому «выдача любого разрешения на строительство может быть оговорена специальными условиями, если соответствующий объект застройки требует от муниципалитета строительства новых объектов, превышающих его финансовые возможности». Это довольно странное определение «рациональной связи» было дополнено в 1967 году в Законе о градостроительном планировании в городах и сельской местности (*Town and Country Planning Act*), который ввел серию новых механизмов финансирования, особенно «налог на застройку» и несколько видов платежей и взысканий с застройщика в пользу муниципалитета.

(7) В целом сегодня во Франции существует двухъярусная система финансирования развития инфраструктуры: с одной стороны, в нее входят некоторые заданные фискальные инструменты, такие, как «местный налог на застройку» (*TLE, Taxe locale d'Équipement*), принятый для операций с разрозненными участками застройки. С другой стороны, существует процедура переговоров между застройщиками и местными властями по каждой отдельной зоне комплексного развития (*ZAC, Zone d'Aménagement Concerté*). В данной статье речь пойдет в основном о последнем типе инструментов финансирования, которые применяются сегодня в значительной части проектов застройки, будь то застройка с нуля, или перепланировка существующей городской застройки (примеры обоих типов проектов будут представлены ниже).

(8) Вначале, для того, чтобы читатель мог получить представление о переговорном процессе и системе градостроительного планирования, необходимо дать определение четырем основным видам юридических схем, которые применяются при организации проектов застройки. К ним относятся:

получение простого разрешения на строительство; дробление выделенного под застройку участка; зона комплексного развития; застройка силами ассоциации землевладельцев с полномочиями по перераспределению прав собственности на землю (reallotment and development association of landowners). Условия проведения переговоров в рамках каждой из этих схем различны. После этого мы познакомим читателя с основными особенностями перемен, которые в последнее время произошли в системе градостроительства во Франции. Дело в том, что цикл бумов и спадов в области застройки городов, который начался в конце 80-х годов, привел к глубоким изменениям в схеме ведения переговоров о суммах платежей и взысканий с застройщика в пользу муниципалитета.

(9) В заключение, с учетом нового законодательства, которое в настоящее время проходит обсуждение в парламенте, мы поговорим о некоторых принципах эффективности, справедливости и законности, которые необходимо соблюдать при определении схемы финансирования развития инфраструктуры.

I) От градостроительного планирования к застройке: исходная информация о развитии методов планирования и зонирования

(10) В течение двух последних десятилетий в методах градостроительного планирования и зонирования во Франции произошли всеобъемлющие изменения в результате децентрализации и сокращения объема вмешательства государства. Без понимания сути этих изменений трудно понять, как они повлияли на отношения между застройщиками и органами градостроительного планирования.

(11) Процессы градостроительного планирования и зонирования приобрели настоящее значение после того, как вступил в силу Закон о градостроительном планировании в городах и сельской местности, принятый 31 декабря 1967 года. Он установил двухуровневую систему планирования, которая действует до сих пор и состоит из уровня структурного планирования (Schema Directeur) и уровня местного планирования (Plan d'Occupation des Sols или POS). POS имеет принципиальное отличие от системы местного планирования, которая действует в Великобритании. Там местный план имеет важное значение, но юридически никого ни к чему не обязывает и не играет никакой роли в процессе согласования разрешений на планировочные работы. POS же является юридически обязывающим документом, который обычно регламентирует такие детали, как высота зданий, минимальное допустимое расстояние между зданиями, коэффициенты общей площади помещений, автомобильные парковки, и т. д.

(12) Таким образом, статус градостроительного планирования и зонирования в обеих странах различен: в Великобритании нет четкой связи между получением прав на застройку и повышением цены на землю (так называемая «плавающая стоимость» или floating value), тогда как во Франции, а также, например, в Испании или Швейцарии, утверждение местного плана застройки (POS) немедленно влечет за собой рост цены на землю. В связи с этим различаются и условия проведения переговоров об объеме платежей и сборов в пользу муниципалитета, поскольку в Великобритании зонирование

остается «открытой игрой» до тех пор, пока не получено разрешение на выполнение планировочных работ. Следовательно, в Великобритании к переговорам можно приступать до получения разрешения, на этапе принятия решения, и «калькуляция задним числом» (backwards accounting), в ходе которой определяются обязательства застройщика по финансированию инфраструктуры, окончательно производится уже после получения разрешения.

THE ENGLISH ORIGINAL

Infrastructure provision, the negotiating process and property market cycles

(1) The provision of infrastructure by developers and/or builders is at the same time a very ancient practice and a constantly evolving one. A city requires a mixture of infrastructure services for obvious reasons, and the need to provide sufficient infrastructure is especially important during periods of very rapid urban growth such as in France, between the 1950s and the 1980s. In any system of provision of public services, there are only three sources of finance: the taxpayer (national or local); the developer, (and eventually the purchaser of the building), or the landowner.

(2) In the first case the payment for public infrastructure by the taxpayer is the oldest and most straightforward practice. It has been the dominant practice for a long time in France, and still occupies an important place. The political ease and simplicity of management can explain to some extent the use of this method which does not correspond in any way to any of the two basic principles that provide legitimation:

- Payment by the beneficiary of the equipment
- Payment according to the ability to pay.

(3) This method is unfair, blind, but still very much used in France (albeit at lower levels than in the past). One should note here that public budgets at different levels, national, regional and local are involved in the financing of infrastructure. The complicated intermingling of different levels makes it rather difficult to understand who pays what.

(4) The second potential payer is the developer/builder. This method, legally introduced in 1967, has been progressively extended in many ways, as will be described later. In this matter, it can be said that France is a real "laboratory", as are the various legal devices and practices. This method may be considered - in its principle - as fair, as long as we do not include some type of cross-subsidization between various types of development. As a whole, the main problem with the provision of infrastructure by developers is its complexity and the importance of litigation. But this is not unique in Europe.

(5) The provision of infrastructure by the third potential payer – the landowner - "victim" of capital gains, is non-existent in France, as opposed to neighboring countries such as Belgium, Germany ("Erschliessungsbeiträge") and Italy in particular. Except for the very special case of the Alsace-Region, with an ancient

device called "neighbourhood tax" ("taxe de riveraineté") or the rarely used device of "reallotment associations of landowners", in which some part of the development cost is paid by the landowners", this method has always been resisted, in spite of several attempts to introduce it in the French legislation, notably in 1985 as the "redevance d'équipement" ("betterment tax").

(6) The provision of infrastructure was initially completely informal during the early growth years, in the absence of any specific legal framework. A very first step has been a decree in 1958 specifying that, in a subdivision, the developer could be required to provide an in-kind dedication of public facilities such as roads, waterlines, open space, parks... This possibility, initially restricted to subdivisions ("lotissements") was extended in 1961 by another decree stating that "any building permit can be subjected to special conditions if the concerned development requires the municipality to install new facilities disproportionate with its financial resources". This rather bizarre definition of the "rational nexus" has been complemented by the 1967 Town and Country Planning Act which introduced a series of new devices, notably a "development tax", and several impact fees and exactions.

(7) The global system can be characterized today in France as a two-tier system: on one side, some systematic preset fiscal devices, such as the "local development tax" (TLE, Taxe locale d'Équipement), introduced to deal with scattered developments. On the other side, there is a case by case negotiating process between developers and local governments around the planned-unit developments (ZAC, Zone d'Aménagement Concerté). We shall focus here mostly on such negotiated developments that nowadays represent a large share of overall development, be it greenfield new development or in urban recycling, and both will be illustrated by the two examples that will be presented.

(8) As a first step, a presentation of the planning system is necessary to understand the context of the negotiating process and provide a definition of the four main legal development processes (simple building permit, subdivision, planned-unit area, reallotment and development association of landowners). The conditions of the negotiating process are different in each situation. We shall then present the main characteristics of the recent evolution, since the boom-bust cycles that began in the late 1980s has led to a deep change in the negotiating process of exactions and impact fees.

(9) We shall then conclude, taking the opportunity of the new legislation that is now being discussed by the Parliament, presenting some principles of efficiency, equity and legality that should be complied with.

D) From planning to development : the planning and zoning background

(10) Planning and zoning in France have undergone a comprehensive change over the last two decades. It is important to understand how the planning and zoning system has been changed through decentralization and deregulation in order to understand the impact that this had on the relationship between developers and planning authorities.

(11) Planning and zoning acquired real significance after the approval of the Town and Country Planning Act , passed on December 31, 1967, which established a

two-tier planning system – which still applies today - : the "Schema Directeur" (Structure plan) and the "Plan d'Occupation des Sols" (POS) (Local plan). There is a clear-cut difference between the POS and the local plan in Great Britain. Whereas the local plan in Britain is something important but not legally binding in the approval process of a planning permission, the POS is strictly legally binding, and usually includes details about the height of the buildings, the prospects, floor-area ratios, car parks etc.

(12) The impact of planning and zoning is thus quite different in both countries: the so-called "floating value", i.e. the increase in land prices resulting from the development rights is not precisely located in Britain, whereas in France - as in Spain or Switzerland for example -, the approval of the local plan (POS) immediately results in an increase in land prices. The conditions for the negotiation of impact fees or exactions are thus different since the "zoning game" is open in Great-Britain as long as the planning permission has not been granted. Negotiations can therefore begin before the approval, during the decision- making process, and the "backwards accounting" through which the planning gains (or planning obligations) are determined is not decided before the approval.