

Строительные и компенсационные сборы: обзор американской практики

**Гус Бауман
и Уильям Х. Этьер**

DEVELOPMENT EXACTIONS AND IMPACT FEES: A SURVEY OF AMERICAN PRACTICES

Gus BAUMAN*
AND WILLIAM H. ETHIER

Одним из наиболее острых вопросов в сфере землепользования является вопрос о все возрастающем внедрении/введении строительных и компенсационных сборов. Несмотря на то, что компенсационные сборы существуют на протяжении нескольких лет, а сборы за строительство и того дольше, их использование местными властями в текущее десятилетие значительно возросло. Применительно к сборам, в частности, архитекторы, застройщики и юристы борются с законностью этих новых источников пополнения местных бюджетов и их применением в зависимости от различных целей.

Распространение строительных и компенсационных сборов (особенно сторонние сборы) является следствием ряда факторов. Федеральное финансирование государственных и местных органов власти через распределение государственных доходов и грантовых программ прекращено. Растущая субурбанизация населения страны и увеличение количества новых домохозяйств потребовали от местных властей обеспечить новые и большие территории необходимым комплексом услуг. В частности, в районах с высоким темпом роста, правительство вряд ли сможет удовлетворить спрос на новые услуги, одновременно поддерживая и ремонтируя существующие сооружения и оборудование коммунального хозяйства. Кроме того, для соблюдения строгих государственных обязательных стандартов часто требуется осуществление значительных государственных расходов и принятие непопулярных финансовых решений.

Традиционно, органы местного самоуправления финансируют государственные услуги за счет общих доходов и выпуска муниципальных облигаций, обеспеченных гарантией от сборов местных налогов на недвижимое имущество. Однако в нынешней экономической ситуации, состояние рынка облигаций и конкуренция среди потенциальных объектов для инвестиций сделали маркетинг долговых обязательств более сложным по целому ряду юрисдикций (территорий), даже для имеющих

высокий рейтинг кредитоспособности. Еще одна сложность возникает из государственных обязательных ограничений по облигационным займам, которые устанавливают пределы по объему долларовых долговых обязательств.

У действующих налогоплательщиков во многих штатах США возрастает нежелание участвовать в расходах по обслуживанию новых зон жилой застройки за счет налогов на недвижимость, обеспечивающих общую сумму долговых обязательств. Они не видят особых причин платить за подключение «новичков», особенно когда налоговые сборы увеличатся без соразмерного роста уровня обслуживания. Понятно, что принятие ряда мер по сокращению налогов, в том числе Законопроект 13 штата Калифорния и Законопроект 2 ½ штата Массачусетс, привлекли всеобщее внимание, как возможный путь избежать инфляционного уменьшения государственного и местного бюджетов и сокращения компетенции правительства и перечня предоставляемых правительством услуг.

Одним из последствий называемого в народе «бунта налогоплательщиков» («taxpayer revolt») является появление местной государственной политики, согласно которой жилая застройка является приемлемой в случае, если она может окупиться («pay its own way»). Лица, принимающие решения, часто не хотят утверждать предложения по развитию территории, которые требуют значительных и политически непопулярных затрат для расширения предоставляемых населению услуг. Если местные власти одобряют указанное предложение по развитию территории, то все чаще разрешение на строительство они выдают при условии оплаты компенсационных сборов, тем самым эффективно перекадывая ответственность за предоставление услуг и производственных мощностей с государства на частный бизнес. Для потенциальных новых покупателей и арендаторов жилья, эти сборы представляют собой условия проживания в населенном пункте. Но слишком часто политики оценивают затраты и выгоды от проекта по развитию застроенной территории только в краткосрочной перспективе, вместо того, чтобы смотреть на срок завершения проекта, в период которого регулярно собираются повышенные налоги на недвижимость. Что еще более важно, вторичные и третичные общественные выгоды, которые трудно количественно оценить, зачастую упускаются из виду во время использования участка земли или действия разрешения. Эти преимущества включают в себя: рост розничных продаж и налогов с продаж, увеличение возможностей трудоустройства, увеличение наличного дохода (после уплаты налога) и разнообразие в выборе жилья.

В первую очередь в настоящей статье описываются политико-правовые вопросы, которые требуют внимательного изучения теми, кто исследует схемы по установлению и взиманию подобных сборов. Затем в статье приводятся результаты нового исследования национальной практики по взиманию платы за развитие инфраструктуры.

II

Некоторые предварительные соображения на тему

Фундаментальная проблема, возникшая в связи с появлением новых строительных и компенсационных сборов, по мере того как связь между потребностями, создаваемыми новой застройкой, и взимаемыми в связи с этим сборами становится все

более слабой, заключается в принципе справедливости. Сколько из стоимости новых или модернизированных объектов общественного назначения (*прим.: скорее всего имеются ввиду объекты коммунального хозяйства*) новые пользователи или дети существующих пользователей, приобретающие жилье, должны платить за инфраструктуру по сравнению с существующими пользователями? В конце концов, "количество и типы различных улучшений, которые местные органы власти могут потребовать произвести от застройщика, ограничены только воображением членов градостроительной комиссии и органа местного самоуправления." Эти местные органы исполнительной власти практически не ограничены в своем праве устанавливать различные сборы, что безусловно понятно с политической точки зрения, поскольку существующие налогоплательщики (избиратели) представляют собой реальную ситуацию, в то время как новые потребители рассредоточены и не организованы.

А. Политические вопросы

Правительственные чиновники, руководители предприятий и другие заинтересованные граждане должны учитывать несколько политических вопросов при определении того, стоит ли и каким образом структурировать сборы и плату за развитие территорий. Во-первых, должны ли взимаемые сборы согласовываться с интересами общества в сфере жилищного строительства, о которых сказано в плане комплексного развития территории? Высокие затраты и чрезмерные сборы, которые превышают прямые публичные расходы, связанные с новым строительством, создают серьезную нагрузку на рынок доступного жилья. Таким образом, политики должны определить, будет ли сокращение жилищных возможностей для работников сдерживать бизнес или промышленность от создания или расширения территорий новой застройки.

Во-вторых, будет ли понижение ряда местных градостроительных стандартов способствовать смягчению имеющегося негативного влияния пошлин или других сборов на доступность жилья? Например, уменьшение минимальных размеров участков, ограничения площади жилья, требования к ширине дороги, и возрастающее строительство сосредоточенных жилых зон, окружённых зелёными поясами, - все это поможет значительно сэкономить на затратах, особенно в сочетании с другими современными мерами в области строительства и развития территорий, не подвергая риску не соблюдения разумных стандартов¹, установленных в области здоровья и безопасности.

В-третьих, была ли принята во внимание "неоднородность" государственных инвестиций? В первые годы эксплуатации объектов и коммуникаций общественного пользования расходы, как правило, превышали доходы. Однако в связи с постоянным

¹ Начиная с 1982 года, Министерство жилищного строительства и городского развития США (или HUD, сокращ. от U.S. Department of Housing and Urban Development), через Бюро стратегических разработок и исследований (Office of Policy Development and Research), проводит демонстрационную программу под названием «Совместная компания по строительству доступного жилья» (Joint Venture for Affordable Housing). Цель программы заключается в том, чтобы показать, с учетом реальных условий на рынке жилья, как реформирование определенных правил землепользования и застройки может привести к существенной экономии для потребителей-покупателей. В настоящее время программа действует примерно в 40 населенных пунктах по всей стране, цель проекта – создать вышеуказанные демонстрационные программы в каждом штате. Тематические исследования по итогам каждого проекта затем будут опубликованы в HUD.

увеличением количества потребителей, разница между расходами и доходами значительно сократилась. Долгосрочные поступления в бюджеты от сборов с имущества, доходов и налогов с продаж часто погашают любой краткосрочный дефицит бюджета.

В-четвертых, какова цель установления сборов - удовлетворять законные финансовые потребности или замаскировать неофициальную исключительную последнюю политику? Например, можно было бы поставить вопрос о том, действительно ли местные канализационные станции работают на полную мощность, или срабатывает менталитет "разводного моста" ("raise-the-drawbridge" mentality). Откровенное столкновение не только с экономическими условиями, но и политическим давлением, должны привести к более честной оценке соответствующей общественной политики.

Наконец, действительно ли налоговая политика основывается на принципе равенства долей? Так же, как в одном из решений М. Лауреля (Mt. Laurel) об "обязанности муниципального образования обеспечить реальную возможность строительства жилья для низкого и среднего класса", такие цели остаются бесполезными обещаниями, если также не применяются к многочисленным сборам за развитие территорий (строительным сборам). В частности, наличие жилищного компенсационного сбора, поднимает проблему двойного налогообложения. И существующие и новые домовладельцы платят налоги на собственность, которые подлежат налоговому вычету. Все же через покупную цену их домов, новые собственники должны также внести не подлежащую налоговому вычету плату за воздействие, которая увеличивает стоимость жилья. В результате в соответствии с многими схемами, новые владельцы платят дважды за те же самые существующие социальные услуги, за которые существующие собственники платят однократно, и при этом только уплата налога на собственность подлежит вычету.

В. Правовые вопросы

Типичные юридические вопросы, лежащие в основе строительных и компенсационных сборов (или платы за воздействие), в основном одни и те же. Поскольку сборы за воздействие образуют общий механизм финансирования, не обязательно связанный с процессом их подразделения, однако, они поднимают дополнительные вопросы, к которым теперь обращаются суды. По существу, сборы должны устанавливаться законом штата и соответствовать конституции. Плата за воздействие, налагаемая местным органом власти и не закрепленная в законе, является неправомерной и подлежит отмене. Еще один ключевой вопрос - является ли указанная плата, в действительности/по факту, налогом? Полномочия местных исполнительных органов по введению указанной платы/сборов восходят от правоохранительных полномочий государства по регулированию общественного развития для обеспечения здоровья населения, безопасности или всеобщего благосостояния, в то время как явная цель более ограниченной налоговой власти состоит в увеличении общих доходов бюджета. Если величина сбора необоснованно завышена по отношению к стоимости регулируемой деятельности, или, если собранные денежные средства поступили в общий бюджет, а не в специальный фонд, сбор может быть признан налогом и, следовательно, является незаконным.

Компенсационные сборы поднимают ряд конституционных вопросов: равенство всех перед законом, надлежащей правовой процедуре и изъятие частной собственности без справедливой компенсации.

Компенсационные сборы могут быть уличены в их дискриминационном характере, например в случае, если плата за новое строительство взимается для учреждений коммунального хозяйства, которые обслуживают как новых, так и старых пользователей коммунальной системы, или если структуры дифференциальных сборов оценивают типы пользователей неоднородным способом. (Примером второго типа компенсационного сбора является плата за пользование канализацией, налагаемые только при строительстве жилой, но не коммерческой, многоквартирной недвижимости).

Однако по большей части, конституционные вопросы сосредоточены на разумности платы в соответствии с положением о надлежащей правовой процедуре.

Большинство судов определяют, существует ли разумная связь между требуемой платой и получаемой прибылью от нового строительства, сосредотачивая свое внимание на таких вопросах как: Является ли плата чрезмерной? Поступают ли собранные средства отделено на специальный счет или в общий бюджет? Расходуется ли средства, предназначенные на развитие указанных услуг, по географическим зонам или районам, или они могут быть потрачены на развитие любой другой населенной территории? Если собранные деньги не тратятся в течение разумного срока, возмещаются ли они или зачисляются на счет соответствующей стороны (инвестора, строителя)? Наконец, если взимание сборов исключает право лица пользоваться своим имуществом, суд может решить, что произошло изъятие имущества. Лучшим примером является изъятие на неопределенный срок частной земли для ряда общественных нужд, которые могут возникнуть в будущем, например, таких как прокладка шоссе.

...

Перевод оставшейся части настоящей статьи читайте на сайте адвокатской конторы №12 через месяц...

Перевод выполнил адвокат адвокатской конторы № 12 НОКА