



Все использующие и производящие виды природопользования и экономической деятельности; материальные блага и ресурсы, в том числе интеллектуальные; творческие виды и знания, начиная с доисторических времен и до нашего времени требуют пространственного оформления условий реализации. На этой основе можно найти простое решение создания условий экономической и пространственной устойчивости, а также стабильного развития любых административно-территориальных образований. Ключевые слова: устойчивое развитие; бюджет административно-территориального образования; пространственное распределение видов деятельности. /

All types of environmental management and economic activities, both those that produce material goods and resources, as well as intellectual, creative types and knowledge, from prehistoric times to our time, require spatial design of the conditions for implementation. On this basis, a simple solution can be found to create conditions for economic and spatial stability, as well as for the stable development of any administrative-territorial entities. Keywords: sustainable development; budget of administrative-territorial formation; spatial distribution of activities. /

Градостроительная основа формирования бюджета / Urban planning basis for budgeting

текст
Сергей Митягин
Павел Спирин
Злата Гаевская /
text
Sergey Mityagin
Pavel Spirin
Zlata Gaevskaya

Введение

На исходе третье десятилетие объявленного ООН перехода к устойчивому развитию. В этот период по планете прокатилось несколько волн экономического кризиса и крупных локальных экологических ударов как природного, так и техногенного характера, региональных и местных военных столкновений, международных экономических и политических конфликтов. Социально-экономическое развитие в целом и в отдельных регионах Земли приобрело острые черты турбулентности и неуравновешенности. Взаимоотношения между Человечеством и Природой становятся все более напряженными.

В этой ситуации проблема перехода к устойчивому развитию явно потеряла актуальность, но не остроту ни в локальных, ни в региональных, ни в планетарном аспектах. Попытки снизить негативное воздействие на компоненты окружающей среды этих образований с неизбежным возрастанием антропогенных нагрузок встречают активное сопротивление практически на всех уровнях организации хозяйственной деятельности. Действующие во всех странах механизмы регулирования экономики природопользования не дают желаемого эффекта в обеспечении условий устойчивого развития. Извлечение прибыли и прибавочного продукта за счет ограниченных ресурсов планеты как один из принципов развития только увеличивается, расширяются пространства активной хозяйственной деятельности и урбанизации территорий, сокращаются возможности компенсации антропогенной нагрузки со стороны компонентов биосферы. Повсеместно проявляется недостаточность капитальных вложений в охрану и восстановление ресурсов окружающей среды. Возникает проблема: либо охрана Природы, либо необходимый экономический рост административно-территориальных образований и повышение степени благоустройства жизненной среды населения этих образований.

Очевидно, что решение данной проблемы может быть осуществлено путем создания условий самоограничения хозяйствующих субъектов, тем или иным способом использующих разные виды природных, в том числе пространственных ресурсов. Создание таких условий должно стать приоритетом на уровне международных отношений,

государственной политики на региональном уровне, градостроительной и хозяйственной практики в локальных муниципальных образованиях.

Методы

Градостроительство как средство социальной эволюции биосферы Земли может предложить реальный механизм оптимизации анротехногенных нагрузок и объектов преобразования окружающей среды, эффективного и нерасточительного использования ее ресурсов. Следует отметить и роль зонирования и функционального размещения объектов капитального строительства различного назначения и, соответственно, распределения земельных участков разных видов использования. Таким образом, функционально-планировочная организация урбанизированных территорий и территорий вне границ населенных пунктов, занимаемых негражданскими видами экономической деятельности, а также капитальное строительство как один из видов этой деятельности и любое преобразование ландшафта, связанное с изменением земной поверхности, практически представляет собой набор инструментов целенаправленной, иногда осмысленной, а иногда фактически случайной реконструкции сложившейся пространственной системы ландшафтного комплекса, адаптации этой системы для решения текущих задач экономики местного, регионального или национально-государственного уровней. Все данные инструменты составляют содержание градостроительного проектного процесса, следовательно, могут применяться комплексно и целенаправленно с учетом стоящих задач создания условий устойчивого развития, сложившихся форм материально-пространственной среды и особенностей места.

Следует учитывать, что в результатах труда любого субъекта экономических отношений используются как природные, так и искусственно созданные пространственные ресурсы. Проектное моделирование будущих планировочных структур градостроительных объектов целесообразно вести с позиций максимально возможного вписывания технологических процессов природопользования в естественные процессы массоэнергообмена в биосфере. Поэтому градостроительные механизмы

^ Рис. 1. Модели простой и сложной организации природно-антропогенного комплекса

Взаимный учет при планировании объектов федерального, регионального, муниципального уровня.



Национальный институт России

19

пространственной организации общества в виде функциональной организации различных видов разрешенного использования земельных участков могут играть ключевую роль в создании условий устойчивого социально-экономического развития всей иерархии административно-территориальных образований.

Использование конкретных пространственных ячеек для какого-либо вида экономической деятельности и организации быта людей очевидно ограничивает возможности использования этих же ячеек в целях ведения других видов деятельности и размещения других людей. Пространственные природные и искусственно сформированные ресурсы в земных условиях принципиально ограничены в каждый исторический период цивилизационного развития Человечества. Конкретно они ограничены общепризнанными национальными границами государств и внутренних административно-территориальных образований, в пределах которых функционирует иерархическая структура пространственных ячеек разного функционального назначения. Эффективность сочетания видов деятельности в сложно организованной пространственной структуре любого административно-территориального образования зависит от степени оптимизации распределения и параметров развития этих видов, а также интенсивности использования пространственных материальных и нематериальных ресурсов.

Физическое проявление природообразующей функции градостроительства заключается в изменении ландшафтных и климатических характеристик среды, определяемых качественным состоянием, поглощающей, отражающей и излучающей способностями и величинами каждого функционального элемента поверхности. В упрощенном виде это означает, что возможность изменения мощности потока антропогенно выделяемой энергии в территориальном природно-антропогенном комплексе связывается с тем изменением степени отражения солнечной радиации, которое является прерогативой градостроительства как средства территориальной организации общества. Знание лимитов по всем видам природных ресурсов важно для проектного моделирования и формирования экологически сбалансированных структур расселения, энергетического и материального производства, производства продуктов питания, организации рекреационной деятельности, транспортных и инженерных сетей. В целом в проектном решении важно не допустить опустынивания и заболачивания местности, крупномасштабного однородного зонирования, упрощающего организованность биосферы (рис. 1).

Ограничения в функциональном использовании пространственных ячеек могут иметь долгосрочные, среднесрочные и текущие, а также периодические, сезонные и временные измерения. Практика свидетельствует об изменчивости назначения пространственных ячеек, периодические преобразования их под требуемые условия осуществления тех или иных видов экономической деятельности и организации быта населения. Трансформация природных ландшафтов, строительство новых объектов и реконструкция сохраняемых основных фондов как видов социальной эволюции биосферы Земли в целом и локальные преобразования окружающей материальной среды жизнедеятельности людей в частности укладываются в содержание градостроительной деятельности [1, с. 217–230].

Главная историческая закономерность градостроительной деятельности заключается в постоянном расширении занимаемой этой деятельностью и ее результатами физического пространства. Эта закономерность проявляется повсеместно, хотя и с разной степенью интенсивности. Она находится в прямом соответствии с темпами социально-экономического развития любого

административно-территориального образования. В нем градостроительная деятельность через проектно-планировочные документы и строительную активность полностью отражает текущие и стратегические хозяйственные интересы страны, которые в настоящее время могут быть локализованы в системе целей обеспечения условий устойчивого и безопасного развития [2].

Таким образом, градостроительная документация через планировочные решения землеустройства, определяющие пространственное распределение и структуру хозяйственной деятельности, формирует средовые условия социально-экономического развития соответствующих административно-территориальных образований (рис. 2). Эти условия создаются путем пространственного распределения видов деятельности, эффективная концентрация которых обеспечивается прежде всего в границах населенных пунктов. Именно здесь может реально достигаться необходимая экономическая и социальная результативность; здесь зарегистрированы юридические адреса хозяйствующих на территориях муниципальных образований субъектов экономической деятельности (юридических и физических лиц – налогоплательщиков) [3; 4].

Связь пространственных ячеек, занимаемых различными видами хозяйственной (в том числе интеллектуальной) деятельности с их финансовыми результатами и, соответственно, с объемами бюджетных поступлений в самом простом виде может быть установлена в зависимости от параметров земельных участков и объектов капитального строительства, выделяемых в градостроительной документации для данных видов деятельности [5].

Поскольку все платежи и поступления в доходные части местных и государственных бюджетов напрямую связаны с финансовыми результатами деятельности абсолютно всех хозяйствующих субъектов, в том числе и физических лиц, то упрощение налогового регулирования и обеспечение прозрачности и очевидности назначений, их справедливости в глазах общества и конкретных налогоплательщиков очень важны для улучшения инвестиционного климата. Ясная налоговая система должна стать одним из факторов ускоренного и устойчивого

^ Рис. 2. Взаимный учет при планировании объектов федерального, регионального, муниципального уровня [9]

экономического роста для любых административно-территориальных образований и отдельных хозяйствующих субъектов [6].

При этом необходимо, чтобы конкретные плательщики – физические или юридические лица – ясно осознавали и прогнозировали, какой объем средств, полученных в результате их экономической деятельности, должен быть направлен в доходы бюджетов разных уровней и какими средствами после вычета всех текущих затрат, переходящих и планируемых капитальных вложений, эти плательщики смогут свободно распоряжаться.

Следовательно, реформирование инструментария наполнения бюджетов можно вести в секторе стабилизации и очевидности платежей, их фиксации как можно на более длительный период. В связи с тем, что источником бюджетных поступлений является экономическая деятельность и ее результаты как в области материального производства, так и в области разного рода интеллектуальных и социальных услуг, то освобождение доходов, полученных вследствие физического и интеллектуального труда налогоплательщиков в виде прибавочного продукта, было бы справедливо, дало бы возможность для более эффективной и интенсивной творческой деятельности, стимулировало бы развитие инновационной составляющей этой деятельности в большей степени, а также повысило бы заинтересованность в труде и рост экономически активной части населения [7].

Вместе с тем, в результатах труда любого субъекта экономических отношений в полной мере задействованы используемые для данного вида деятельности и природные, и искусственно созданные территориально распределенные пространственные ресурсы. К ним относятся ресурсы недр и земной поверхности, ресурсы природных зон, водные ресурсы и ресурсы воздушного бассейна, инженерные ресурсы и объекты, а также интерьеры зданий и все экстерьерные открытые пространства (в том числе и урбанизированных территорий) [8].

Подготовка проектно-планировочной документации административно-территориальных образований муниципального уровня осуществляется в целях создания условий для устойчивого развития этих образований, сохранения окружающей среды и объектов культурного наследия, обеспечения прав и законных интересов физических и юридических лиц, правообладателей имущественных комплексов, а также для создания условий привлечения инвестиций, в том числе путем предоставления возможности выбора наиболее эффективных видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Поэтому на основании в большинстве случаев не подкрепленной расчетами, субъективно принятой структуры распределения земельных участков разных видов разрешенного использования еще нельзя утверждать, что конкретное планировочное решение создаст необходимые и достаточные условия для устойчивого развития данного административно-территориального образования [10].

Очевидно, что устойчивость в развитии административно-территориальных образований достигается через формирование положительного сальдо доходных и расходных частей бюджетов этих образований. Если доходы административно-территориальных образований формируются из налоговых поступлений, аренды муниципального и государственного имущества (в том числе земельных участков), части прибыли местных организаций, то расходы определяются прежде всего социальными обязательствами местного самоуправления и органов государственной власти.

И то, и другое может быть измерено в динамике от достигнутого уровня, сделаны необходимые добавления,

чтобы получить требуемую балансовую модель бюджета, которую затем можно будет распределить между его расходной и доходной частями по земельным участкам, связанным с конкретными видами деятельности. В результате открывается возможность получить необходимую структуру бюджета административно-территориального образования с помощью комбинации видов использования земельных участков и объектов капитального строительства, их объемных и количественных характеристик.

В основе такой структуры формирования бюджета лежит простое и очевидное предположение: каждый земельный участок в границах административно-территориального образования, каждый объект капитального строительства и связанный с ними вид хозяйственной деятельности участвуют в социально-экономическом развитии этого образования. Поэтому совокупный экономический вклад указанных элементов градостроительной структуры при удачном планировочном решении может оказаться в состоянии обеспечить условия для стабильного функционирования и устойчивого развития социальных и экономических подсистем данного административно-территориального образования. Такие условия достигаются с помощью эффективного пространственного распределения земельных участков с объектами капитального строительства разных видов разрешенного использования.

На этой основе можно найти простое решение проблемы обеспечения необходимой и достаточной бюджетной насыщенности административно-территориальных образований. Данное решение может базироваться на кадастровой стоимости земельных участков, тарифах земельного налога и ставках арендных платежей. От параметров земельных участков относительно легко осуществить переход к пространственным характеристикам, занимаемым каким-либо видом деятельности, и затем соотнести экономические показатели совокупных финансовых результатов деятельности с конкретными земельными участками или пространствами [11].

Результаты и обсуждение

Таким образом, объем бюджета любого административно-территориального образования, требуемый для обеспечения устойчивого функционирования и развития всей городской и поселенческой инфраструктуры, а также исполнения иных социальных обязательств органов местного самоуправления и государственной власти можно получить за счет компенсационных (налоговых и арендных) платежей хозяйствующих субъектов и владельцев имущественно-пространственных комплексов. Эти платежи должны находиться в зависимости от видов экономической деятельности, осуществляемых в границах занятых этими видами деятельности пространственных ячеек. При этом иные местные налоги и платежи, формируемые из доходов от деятельности хозяйствующих субъектов, могут не изыматься в муниципальных и государственных интересах даже частично. Это может значительно упростить всю систему экономического регулирования, переводит ее на абсолютно объективные пространственные показатели и связывает достижение условий устойчивого развития административно-территориальных образований с эффективностью использования пространственных ресурсов.

На этой методологической основе достаточно просто рассчитать необходимые объемы имущественных налогов и арендных платежей в бюджеты разных уровней, полностью заменяющих все иные поступления от деятельности хозяйствующих субъектов.

Использование кадастровых механизмов в градостроительной деятельности становится реально возможным благодаря переводу проектно-планировочной документации на цифровую основу, позволяющую осуществлять

координатные привязки проектных границ земельных участков, определять параметры и виды их разрешенного использования [12].

Важной предпосылкой неизбежного перехода на цифровой формат подготовки градостроительной документации является использование специализированных геоинформационных продуктов и создаваемых на их основе информационных систем обеспечения градостроительной деятельности, которые позволяют не только ускорять, повысить прозрачность, обоснованность и качество проектных решений на всех уровнях подготовки проектно-планировочной документации, но также гарантировать всем субъектам экономических отношений, в том числе и жителям данных урбанизированных территорий, соблюдение их имущественных прав и последовательное формирование комфортных и благоприятных условий жизнедеятельности [13].

Заключение

Связь кадастровой оценки имущественных комплексов, состоящих из земельных участков и основных фондов, размещенных и планируемых для строительства на этих участках, с доходной частью бюджета административно-территориальных образований показывает значение результатов градостроительной деятельности для создания условий устойчивого социально-экономического развития административно-территориальных образований. При этом появляется возможность целенаправленного изменения функционального зонирования административно-территориальных образований, изменения ставок имущественных налогов и арендных платежей, необходимость проектной оптимизации планировочных решений, осознанного пересмотра нормативной базы градостроительного проектирования, в том числе санитарных и иных технических норм с чисто экономических позиций.

На этом пути необходимо обеспечить единство классификации назначения земель и земельных участков на всех уровнях градостроительной деятельности. Важным становится вопрос о межведомственном взаимодействии и интеграции законодательных, отраслевых и административных правовых актов, определяющих назначение видов использования земельных участков и связанных с ними объектов строительства, а также кодов регистрационной системы, устанавливающей разрешенные виды хозяйственной деятельности в границах формируемых экстерьерных и интерьерных ячеек.

В результате превращения градостроительной документации в материалы по обоснованию социально-экономической политики и землеустройству роль этой документации в современных условиях резко возрастает и может стать определяющей в бюджетно-налоговой сфере административно-территориальных образований.

Литература

1. Казначеев, В. П. Учение Вернадского В. И. о переходе биосферы в ноосферу, его философское и общенаучное значение. – Москва, 1990. – Т. 1. – 248 с.
2. Митягин, С. Д. Обеспечение устойчивости биосферы – задача территориального планирования // Биосфера. Междисциплинарный научный и прикладной журнал. – 2014. – Т. 6. – № 1. – С. 151–162
3. Кухтин, П. В. Методология управления земельными ресурсами. – Москва : Карпов Е. В., 2004. – 264 с.
4. Кухтин, П. В. Экономическая оценка земель населенных пунктов: теория, методология, практика. – Москва : Карпов Е. В., 2005. – 187 с.
5. Кухтин, П. В., Левов, А. А. Методология управления земельно-имущественным комплексом в регионе. Учебно-методическое пособие / Российский научный центр государственного и муниципального управления. – Москва : ФГНУ РНЦГМУ, 2003. – 410 с.

6. Султанов, Г. С., Алиев, Б. Х. Современная система налогообложения России: проблемы и пути решения // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. – 2016. – № 8–4. – С. 601–603

7. Золотарева, Г. И., Смородинова, Н. И. Бюджетная система Российской Федерации. Учебник. – Москва : КноРус, 2016. – 233 с.

8. Артюхин, Р. Е. Актуальные вопросы совершенствования правового регулирования бюджетных платежей. – Москва : Русайнс, 2015. – 76 с.

9. Основные направления государственной политики в сфере территориального планирования: повышение эффективности. Доклад Минэкономразвития России. – URL: http://nopriz.ru/upload/conference_13nov/2_PLENAR_2015-11-13/2_2.pdf (дата обращения: 06.12.2020)

10. Митягин, С. Д. Оценка влияния документов территориального планирования на социально-экономическое развитие административно-территориальных образований // Промышленное и гражданское строительство. – 2017. – № 4 (апрель). – С. 10–14

11. Теоретические и методические положения управления земельными ресурсами и формирование системы государственного земельного кадастра / под. ред. А. А. Варламова. – Москва : ГУЗ, 2001. – 300 с.

12. Морозова, Я. С., Максимов, Н. Э. Применение геоинформационных систем при разработке стратегии развития территории // Актуальные вопросы технических наук: материалы III Междунар. науч. конф. (г. Пермь, апрель 2015 г.). – Пермь : Зебра, 2015. – С. 147–150

13. Спирин, П. П., Бежаева, Е. Б. Проблемы создания автоматизированных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности как основы стратегического планирования // Управление развитием территории. – 2013. – № 2. С. 42–47

References

- Artyukhin, R. E. (2015). Aktualnye voprosy sovershenstvovaniya pravovogo regulirovaniya byudzhetykh platyezhei [Current issues of improvement of the legal regulation of budgetary payments]. Moscow: Rusains.
- Kaznacheev, V. P. (1990). Uchenie Vernadskogo V. I. o perekhode biosfery v noosferu, ego filisofskoe i obshchenauchnoe znachenie [V. I. Vernadsky's teachings of biosphere-noosphere transition, its philosophical and scientific significance]. Vol. 1. Moscow.
- Kukhtin, P. V. (2004). Metodologiya upravleniya zemelnymi resursami [Methodology of land management]. Moscow: Karpov E. V.
- Kukhtin, P. V. (2005). Ekonomicheskaya otsenka zemel naselennykh punktov: teoriya, metodologiya, praktika [Economic assessment of the settlement lands: theory, methodology, practice]. Moscow: Karpov E. V.
- Kukhtin, P. V., & Levov, A. A. (2003). Metodologiya upravleniya zemelno-imushchestvennym kompleksom v regione. Uchebno-metodicheskoe posobie [Methodology of management of the land and property complex in the region. Study guide]. Rossiisky nauchnyi tsents gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya. Moscow: FGNU RNTSGMU.
- Ministry of economical development of Russia (2015, November 13). Osnovnye napravleniya gosudarstvennoy politiki v sfere territorialnogo planirovaniya: povyshenie effektivnosti [Basic directions of the state land-use planning policy: efficiency improvement]. http://nopriz.ru/upload/conference_13nov/2_PLENAR_2015-11-13/2_2.pdf
- Mityagin, S. D. (2014). Obespechenie ustoichivosti biosfery – zadacha territorialnogo planirovaniya [Provision of the sustainability of the biosphere is an objective of land-use planning]. Biosfera. Mezhdistsiplinarny nauchny i prikladnoy zhurnal, 6(1), 151-162.
- Mityagin, S. D. (2017, April). Otsenka vliyaniya dokumentov territorialnogo planirovaniya na sotsialno-ekonomicheskoe razvitie administrativno-territorialnykh obrazovaniy [Assessment of the impact of the land-use planning documents on the socio-economic development of the administrative-territorial entities]. Promyshlennoe i grazhdanskoe stroitelstvo, 4, 10-14.
- Morozova, Ya. S., & Maksimov, N. E. (2015, April). Primenenie geoinformatsionnykh sistem pri razrabotke strategii razvitiya territorii [Application of geoinformation systems when elaborating o a land development strategy]. Aktualnye voprosy tekhnicheskikh nauk: Proceedings of the III International scientific conference (pp. 147-150). Perm: Zebra.
- Spirin, P. P., & Bezhaeva, E. B. (2013). Problemy sozdaniya avtomatizirovannykh informatsionnykh sistem obespecheniya gradostroitelnoi deyatel'nosti kak osnovy strategicheskogo planirovaniya [Problems of creation of automated information systems for providing urban planning activities as a basis for strategic planning]. Upravlenie Razvitiem territorii, 2, 42-27.
- Sultanov, G. S., & Aliev, B. Kh. (2016). Sovremennaya Sistema nalogooblozheniya Rossii: problemy i puti resheniya [The modern tax system of Russia: problems and solutions]. Mezhdunarodnyi zhurnal prikladnykh i fundamentalnykh issledovaniy, 8-4, 601-603.
- Varlamov, A. A. (Ed.) (2001). Teoreticheskie i metodicheskie polozheniya upravleniya zemelnymi resursami i formirovanie sistemy gosudarstvennogo zemelnogo kadastra [Theoretic and methodic guidelines for the land resources management and formation of the system of the state land use inventory]. Moscow: GUZ.
- Zolotareva, G. I., & Smorodinova, N. I. (2016). Byudzhelnaya Sistema Rossiiskoi Federatsii. Uchebnik [A budget system of the Russian Federation. A manual]. Moscow: KnoRus.