

УДК 711:330.3

## Градостроительное проектирование – основа бюджета устойчивого развития административно-территориального образования

**Сергей Дмитриевич МИТЯГИН**, член-корреспондент РААСН, доктор архитектуры, профессор, старший научный сотрудник, e-mail: msd710@mail.ru

ФГБУ «ЦНИИП Минстроя РФ», 119331 Москва, пр. Вернадского, 29

**Павел Павлович СПИРИН**, кандидат географических наук, доцент, e-mail: pavelsp@list.ru

ООО «Научно-Исследовательский Институт Перспективного Градостроительства», 197342 Санкт-Петербург, наб. Черной речки, 41, корп. 2

**Аннотация.** В деятельности любого субъекта экономических отношений используются как природные, так и искусственно созданные пространственные ресурсы. К ним относятся ресурсы недр и земной поверхности, природных зон, водные ресурсы и ресурсы воздушного бассейна, инженерные ресурсы и объекты, а также интерьеры зданий и все экстерьерные открытые пространства территорий. Связь пространственных ячеек, занимаемых различными видами хозяйственной и интеллектуальной деятельности, с их экономическими результатами, а соответственно и с объемами бюджетных поступлений, может быть установлена в зависимости от параметров земельных участков, выделяемых в градостроительной документации для данных видов деятельности. На этой основе возможно решить проблему обеспечения необходимой и достаточной бюджетной насыщенности административно-территориальных образований. Решение может базироваться на кадастровой стоимости, отображении и учете земельных участков, тарифах земельного налога и арендных платежах. Градостроительные механизмы пространственной организации в виде функционального и градостроительного зонирования, видов разрешенного использования земельных участков могут играть ключевую роль в создании условий устойчивого социально-экономического развития всей иерархии административно-территориальных образований.

**Ключевые слова:** градостроительное зонирование, виды экономической деятельности, оплата пространственных ресурсов, бюджеты устойчивого развития.

## URBAN DEVELOPMENT PLANNING IS THE FOUNDATION OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT BUDGET OF THE ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL FORMATIONS

**Sergei D. MITIAGIN**, e-mail: msd710@mail.ru

CNIIP Minstroya Rossii, prospekt Vernadskogo, 29, Moscow 119331, Russian Federation

**Pavel P. SPIRIN**, e-mail: pavelsp@list.ru

Research Institute of Perspective Urban Development, nab. Chernoy rechki, 41, korp. 2, St. Petersburg 197342, Russian Federation

**Abstract.** Both natural and artificially created spatial resources are used in the labor's results of any subject of economical relations. There are subsoil and terrestrial resources, natural resource resources, water resources and air resources, engineering resources and facilities, as well as interiors of buildings and all exterior open spaces of urbanized and non-urbanized areas. The connection of spatial cells occupied by different types of economic and intellectual activity with their economic results, and accordingly with the amount of budget revenues in the simplest form can be established depending on the parameters of land allocated in urban planning documentation for these activities. On this basis, one can find a simple solution to the problem of ensuring the necessary and sufficient budgetary saturation of administrative-territorial formations. It can be based on cadastral value, mapping and accounting of land plots, land tax rates and lease payments. Urban planning mechanisms of spatial organization of society in the form of functional and urban zoning, types of permitted use of lands can play a key role in creating conditions of sustainable socio-economic development of the entire hierarchy of administrative-territorial formations.

**Key words:** urban development zoning, types of economic activity, payment for spatial resources, budgets of sustainable development.

Одна из задач правительства, сформулированных в послании Президента РФ В. В. Путина

Федеральному собранию 1 марта 2018 г., касается формирования новых налоговых условий,

которые должны обеспечить как исполнение бюджетов всех уровней, всех социальных обяза-

тельств, так и стимулировать экономический рост государства.

Эта задача вызвана высокой степенью сложности формирования налогооблагаемой базы в комплексе с иными отчислениями из доходов физических и юридических лиц в бюджеты муниципальных образований, субъектов РФ и федеральный бюджет. Поскольку все платежи и поступления в доходные части этих бюджетов напрямую связаны с финансовыми результатами деятельности 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 важно для улучшения инвестиционного климата в стране. Ясная налоговая система должна стать одним из факторов ускоренного экономического роста для любых административно-территориальных образований и отдельных хозяйствующих субъектов [1].

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 необходимо вести в секторе стабилизации и очевидности платежей, их фиксации на как можно более длительный период. В связи с тем, что источником бюджетных поступлений являются результаты экономической деятельности как в области матери-

ального производства, так и в области разного рода интеллектуальных разработок и социальных услуг, освобождение доходов, полученных вследствие физического и интеллектуального труда налогоплательщиков в виде прибавочного продукта, было бы не только справедливо и дало бы возможность для более эффективной и интенсивной производственной деятельности, но и стимулировало бы в большей степени развитие инновационной составляющей этой деятельности, а также повысило бы заинтересованность в труде и увеличило часть экономически активного населения [2].

Вместе с тем в результатах труда любого субъекта экономических отношений в полной мере задействованы используемые для данного вида деятельности как природные, так и искусственно созданные территориально распределенные пространственные ресурсы. К ним относятся ресурсы недр и земной поверхности, природных зон, водные ресурсы и ресурсы воздушного бассейна, инженерные ресурсы и объекты, а также интерьеры зданий, все экстерьерные ландшафты и пространства урбанизированных территорий [3].

Использование конкретных пространственных ячеек для какого-либо вида экономической деятельности и организации быта людей очевидно ограничивает возможности применения этих же ячеек в целях ведения других видов деятельности и размещения других людей. Пространственные природные и искусственно сформированные ресурсы принципиально ограничены в каждый исторический период цивилизационного развития человечества. Конкретно они ограничены общепризнанными национальными границами государств и внутренних административно-территориальных образова-

ний, 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.

Ограничения в функциональном применении пространственных ячеек могут иметь долгосрочные, среднесрочные и текущие, а также периодические, сезонные и временные измерения. Практика свидетельствует об изменчивости назначения пространственных ячеек и периодических преобразованиях 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 определение градостроительной деятельности, которое сформулировано в части 1 ст. 1 Градостроительного кодекса РФ.

Главная историческая закономерность градостроительной деятельности заключается в постоянном расширении занимаемого 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-территориаль-

ного образования, в том числе и в России, где градостроительная деятельность через проектно-планировочные документы и строительную активность полностью отражает текущие и стратегические хозяйственные интересы страны, которые сегодня локализируются в системе целей обеспечения условий устойчивого и безопасного развития [4].

Эти цели Градостроительный кодекс РФ ставит для каждого из видов проектно-планировочной документации, подготавливаемых для всех без исключения административно-территориальных образований. Зафиксированное в части 1 ст. 65 Конституции страны административно-территориальное устройство свидетельствует, что вся хозяйственная деятельность в России пространственно «привязана» к основным фондам, размещенным на земельных участках. Согласно требованиям Градостроительного кодекса РФ эти участки собраны в территориальных зонах и отнесены к соответствующим функциональным зонам в границах территорий. Последние входят в состав сельских и городских поселений, городских округов и городов федерального значения, а также муниципальных районов, образующих территории субъектов РФ.

По существу, это означает, что вся территория страны распределяется в соответствии с видами хозяйственной деятельности по территориальным и функциональным зонам, выделяемым в генеральных планах и схемах территориального зонирования сельских и городских образований разных уровней, которые разрабатывают для всех подведомственных территорий органы местного самоуправления и государственной власти городов федерального значения [5]. На межселенных градостроительно не освоенных территориях, не

входящих в состав поселений, и для которых функциональные зоны не устанавливаются, свободные от застройки земли распределяются по категориям земель водного и лесного фондов, сельскохозяйственного назначения, особо охраняемых территорий и запаса. Эти земли не предполагают размещения объектов капитального строительства в виде зданий и сооружений общего гражданского, производственного, транспортного и коммунального назначения. Кроме того, на межселенных территориях возможно размещение ряда специальных объектов, а также объектов сельскохозяйственной, инженерной, транспортной, энергетической и промышленной, оборонной инфраструктуры с выделением соответствующих категорий земель.

Данные структурные особенности землеустройства территории России составляют содержание проектно-планировочной документации разных таксономических уровней, они отражают полномочия органов федеральной, региональной государственной власти и местного самоуправления. 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. Эти условия создаются путем пространственного распределения видов деятельности, эффективная концентрация которых обеспечивается прежде всего в границах населенных пунктов, где может достигаться необходимая экономическая и социальная результативность, и в которых зарегистрированы юридические адреса хозяйствующих на территориях

поселений, городских округов, муниципальных районов и городов федерального значения субъектов экономической деятельности (юридических и физических лиц) – бюджетоформирующих налогоплательщиков [6, 7].

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 [8].

Подготовка проектно-планировочной документации административно-территориальных образований муниципального уровня в соответствии с нормой части 1, ст. 30 Градостроительного кодекса РФ 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. Несмотря на эту целевую установку закон не предусматривает каких-либо механизмов ее достижения. Поэтому на основании субъективного, расчетно не доказанного распределения функциональных и территориальных зон, территориальных подзон и земельных участков разных видов разрешенного основного, вспомогательного

и условно разрешенного использования еще нельзя утверждать, что конкретное планировочное решение создаст условия, необходимые и достаточные для устойчивого развития данного административно-территориального образования [9].

Понятно, что устойчивость в развитии административно-территориальных образований достигается через формирование положительного сальдо доходных и расходных частей бюджетов этих образований. Если доходы поселений, городских округов, городов федерального значения 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 власти городов федерального значения.

И то, и другое можно измерить в динамике от достигнутого уровня, могут быть сделаны необходимые добавления с тем, чтобы получить требуемую балансовую модель бюджета, которую затем можно будет распределить между его расходной и доходной частями как по функциональным и территориальным зонам, так и по земельным участкам, связанным с конкретными видами деятельности. В результате открывается возможность получить с помощью комбинации видов использования земельных участков и объектов капитального строительства, их объемных и количественных характеристик необходимую структуру бюджета административно-территориального образования.

В основе такой структуры формирования бюджета лежит простое и очевидное предположение, что каждый земельный участок и, соответственно, тер-

риториальная зона, каждая функциональная зона 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 различных земельных участков с объектами капитального строительства разных видов разрешенного использования, а также благодаря рациональному сочетанию территориальных зон функционально отличных планировочных частей поселений, городских округов и городов федерального значения.

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 имущественных налогов и арендных платежей. От параметров земельных участков относительно легко осуществить переход к пространственным характеристикам помещений, занимаемых каким-либо видом деятельности, и затем отнести экономические показатели совокупных финансовых результатов деятельности с конкретными земельными участками или пространствами [10].

Таким образом, требуемый для обеспечения устойчивого

функционирования и развития всей городской и поселенческой инфраструктуры, а также исполнения иных социальных обязательств органов местного самоуправления и государственной власти объем бюджета любого муниципального образования 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 региональных и федеральных 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 легко и просто рассчитать необходимые объемы имущественных налогов и арендных платежей в местные бюджеты, заменяющих все иные поступления от деятельности хозяйствующих субъектов. Для Санкт-Петербурга, например, при необходимости набрать примерно 600 млрд р. в городской бюджет можно определить средние значения платежей за земельные участки, входящие в разные функциональные территории, исходя из устойчивого распределения долей этих функциональных зон в последних трансформациях генерального плана города



даже с учетом ожидаемых изменений в перспективе.

Если принять следующее распределение функций в структуре города: жилые зоны — 0,3; зоны всех видов зеленых насаждений общего пользования — 0,3; зоны элементов улично-дорожной сети — 0,17; зоны размещения объектов занятости населения, коммерческие зоны и зоны делового назначения — 0,13; коммунальные зоны и зоны инженерной инфраструктуры — 0,05; зоны неиспользуемых территорий и резервов — 0,05, то средние годовые ставки землепользования, исключая зоны зеленых насаждений, резервов и неиспользуемых территорий, могут находиться на уровне около 600 р/м<sup>2</sup>. Понятно, что величина платежа в объеме до 3 р. за 1 м<sup>2</sup> земельного участка в день может трансформироваться для конкретных владельцев имущественных комплексов путем введения различных коэффициентов, учитывающих местоположение земельных участков, их кадастровую оценку и стоимость основных фондов, размещенных или планируемых к размещению на этих участках, коэффициент использования территории и состояние застройки, роль данного вида использования в социально-экономическом развитии города. Такие осуществляемые на основе градостроительной документации расчеты, внедренные в бюджетную систему города, помогут раскрыть экономическую активность трудоспособного населения, освободить юридические лица от местных социальных налогов и иных платежей, оставить в их распоряжении всю полученную прибыль, что, безусловно, позволит расширить общий инвестиционный потенциал каждой организации и усилить инновационные и творческие мотивации экономически активного населения.

Использование кадастровых

механизмов в градостроительной деятельности становится реально возможным благодаря переводу проектно-планировочной документации на цифровую основу, позволяющую осуществлять координатные привязки проектных границ генеральных планов, функциональных и территориальных зон городских и сельских поселений, городов федерального значения и их частей, а также интеграцию этих документов с документацией по планировке территорий — проектами планировки и проектами межевания территорий, в которых устанавливаются границы, параметры и виды разрешенного использования земельных участков [11].

Важной предпосылкой неизбежного перехода на цифровой формат подготовки градостроительной документации является использование специализированных геоинформационных систем и создаваемых на их основе информационных систем обеспечения градостроительной деятельности, которые позволяют не только повысить прозрачность, обоснованность и качество проектных решений на всех уровнях подготовки проектно-планировочной документации, но и 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 [12].

### Выводы

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 социально-экономического развития административно-территориальных образований. При этом появляется возможность целенаправленного изменения функционального зонирования административно-территориальных образований, 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 от схем территориального планирования вплоть до объектов капитального строительства. При этом важным становится вопрос о межведомственном взаимодействии и интеграции законодательных, отраслевых и административных правовых актов, определяющих назначение категорий земель, функциональных и территориальных зон, видов использования земельных участков и связанных с ними объектов строительства, а также кодов системы ОКВЭД, устанавливающих 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 поселений, городских округов и городов федерального значения роль этой документации в современных условиях резко возрастает и может стать определяющей в бюджетно-налоговой сфере административно-территориальных образований.

## Л И Т Е Р А Т У Р А

1. 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.
2. Золотарева Г. И., Смородинова Н. И. Бюджетная система Российской Федерации. М. : КноРус, 2016. 233 с.
3. Артюхин Р. Е. Актуальные вопросы совершенствования правового регулирования бюджетных платежей. М. : Русайнс, 2015. 76 с.
4. Митягин С. Д. Обеспечение устойчивости биосферы – задача территориального планирования // Биосфера. 2014. Т. 6. № 1. С. 151–162.
5. Вагин В. С. [и др.] Принципы и факторы устойчивого развития городских территорий // Науковедение. 2015. Т. 7. № 3. DOI: 10.15862/91EVN315.
6. Кухтин П. В. Методология управления земельными ресурсами. М. : Карпов Е. В., 2004. 264 с.
7. Кухтин П. В. Экономическая оценка земель населенных пунктов (теория, методология, практика). М. : Карпов Е. В., 2005. 187 с.
8. Кухтин П. В., Левов А. А. Методология управления земельно-имущественным комплексом в регионе. М. : ФГНУ РНЦГМУ, 2003. 410 с.
9. Митягин С. Д. Оценка влияния документов территориального планирования на социально-экономическое развитие административно-территориальных образований // Промышленное и гражданское строительство. 2017. № 4. С. 10–14.
10. Варламов А. А. [и др.]. Теоретические и методические положения управления земельными ресурсами и формирование системы государственного земельного кадастра. М. : ГУЗ, 2001. 300 с.
11. Морозова Я. С., Максимов Н. Э. Применение геоинформационных систем при разработке стратегии развития территории // Актуальные вопросы технических наук : материалы III Междунар. науч. конф. Пермь : Зебра, 2015. С. 147–150.
12. Спиринов 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.

## R E F E R E N C E S

1. Sultanov G. S., Aliev B. Kh. Modern system of taxation of Russia: problems and solutions. *Mezhdunarodnyy zhurnal prikladnykh i fundamental'nykh issledovaniy*, 2016, no. 8-4, pp. 601–603. (In Russian).
2. Zolotareva G. I., Smorodinova N. I. *Byudzhethnaya sistema Rossiyskoy Federatsii* [Budgetary system of the Russian Federation]. Moscow, KnoRus Publ., 2016. 233 p. (In Russian).
3. Artyukhin R. E. *Aktual'nye voprosy sovershenstvovaniya pravovogo regulirovaniya byudzhethnykh platezhey* [Topical issues of perfecting of legal regulation of the budgetary payments]. Moscow, Rusayns Publ., 2015. 76 p. (In Russian).
4. Mityagin S. D. Ensuring stability of the biosphere – a problem of territorial scheduling. *Biosfera*, 2014, vol. 6, no. 1, pp. 151–162. (In Russian).
5. Vagin V. S. et al. Principles and factors of sustainable development of urban areas. *Naukovedenie*, 2015, vol. 7, no. 3. DOI: 10.15862/91EVN315. (In Russian).
6. Kukhtin P. V. *Metodologiya upravleniya zemel'nymi resursami* [Methodology of management of land resources]. Moscow, Karpov E. V. Publ., 2004. 264 p. (In Russian).
7. Kukhtin P. V. *Ekonomicheskaya otsenka zemel' nase-lennykh punktov (teoriya, metodologiya, praktika)* [Economic assessment of lands of settlements (theory, methodology, practice)]. Moscow, Karpov E. V. Publ., 2005. 187 p. (In Russian).
8. Kukhtin P. V., Levov A. A. *Metodologiya upravleniya zemel'no-imushchestvennym kompleksom v regione* [Methodology of management of a land and property complex in the region]. Moscow, FGNU RNTSGMU Publ., 2003. 410 p. (In Russian).
9. Mityagin S. D. Assessment of the influence of territorial planning documents on the socio-economic development of administrative-territorial formations. *Promyshlennoe i grazhdanskoe stroitel'stvo*, 2017, no. 4, pp. 10–14. (In Russian).
10. Varlamov A. A. et al. *Teoreticheskie i metodicheskie polozheniya upravleniya zemel'nymi resursami i formirovanie sistemy gosudarstvennogo zemel'nogo kadastra* [Theoretical and methodical provisions of management of land resources and formation of a system of the state land registry]. Moscow, GUZ Publ., 2001. 300 p. (In Russian).
11. Morozova Ya. S., Maksimov N. E. Application of geographic information systems when developing the strategy of development for the territory. *Aktual'nye voprosy tekhnicheskikh nauk* [Topical issues of technical Sciences]. Materialy III Mezhdunar. nauch. konf. Perm, Zebra Publ., 2015. Pp. 147–150. (In Russian).
12. Spirin P. P., Bezhaeva E. B. Problems of creation of the automated information systems of ensuring town-planning activity as bases of strategic scheduling. *Upravlenie razvitiem territorii*, 2013, no. 2, pp. 42–47. (In Russian).

Для цитирования: Митягин С. Д., Спиринов П. П. Градостроительное проектирование – основа бюджета устойчивого развития административно-территориального образования // Промышленное и гражданское строительство. 2019. № 1. С. 16–21.

For citation: Mityagin S. D., Spirin P. P. Urban Development Planning is the Foundation of Sustainable Development Budget of the Administrative-Territorial Formations. *Promyshlennoe i grazhdanskoe stroitel'stvo* [Industrial and Civil Engineering], 2019, no. 1, pp. 16–21. (In Russian). ■