

DOI 10.22394/1726-1139-2018-8-39-50

Приоритеты развития экономической базы и налогового потенциала высокоурбанизированных регионов

Румянцева С. Т.^{1*}, Ходачек В. М.¹

¹Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; *Rumyantseva-st@sziu.ranepa.ru

РЕФЕРАТ

В статье рассматриваются вопросы развития экономической базы и налогового потенциала высокоурбанизированных регионов России, формирующихся в зонах влияния крупнейших городов. На примере Санкт-Петербурга анализируются проблемы роста доходной базы территориальных бюджетов, рассматриваются задачи городской экономической и налоговой политики. Авторы обосновывают направления и механизмы более полного использования налогового потенциала территории, сокращения теневой экономики, получения дополнительных источников доходов бюджета. Предлагаются приоритетные направления и городские проекты по развитию экономической базы и увеличению доходов бюджетов. Рекомендуются меры по совершенствованию взаимодействия органов власти с предприятиями как хозяйствующими субъектами и налогоплательщиками. Анализируются вопросы снижения экономических и бюджетных рисков в развитии регионов.

Ключевые слова: экономическая база, налоговый потенциал, приоритеты развития, регион, Санкт-Петербург, дополнительные доходы, бюджетные риски

Development Priorities of the Economic Base and the Tax Potential of Highly Urbanized Regions

Rumiantseva S. T.^{a*}, Khodachek V. M.^a

^aRussian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEPa), Saint-Petersburg, Russian Federation

ABSTRACT

The article deals with the development of the economic base and tax potential of highly urbanized regions of Russia, which are formed in the zones of influence of the largest cities. The example of St. Petersburg analyzes the problems of the growth of the revenue base of territorial budgets, examines the tasks of the city's economic and fiscal policy. The authors substantiate the directions and mechanisms for a more complete use of the tax potential of the territory, the reduction of the shadow economy, and the receipt of additional sources of budget revenues. Priority directions and city projects are proposed to develop the economic base and increase revenue budgets. Measures are recommended to improve the interaction of authorities with enterprises as business entities and taxpayers. The issues of reducing economic and budgetary risks in the development of regions are described.

Keywords: economic base, tax potential, development priorities, region, St. Petersburg, additional income, budgetary risks

Введение

Высокоурбанизированные регионы, то есть территории с резко выраженным преобладанием городского образа жизни и концентрацией инвестиционной активности, представляют собой главные звенья экономического роста современной России.

Они обладают и наиболее высоким налоговым потенциалом. Вместе с тем экономическая база этих регионов развивается в условиях серьезных ограничений экологического, территориального, инфраструктурного характера. Повышается стоимость ресурсов, снижается их экономическая и финансовая отдача. Обостряются вопросы взаимодействия крупных городов с окружающими районами, в том числе по поводу территориального учета финансовых результатов и налоговых поступлений головных предприятий и их филиалов. Это определяет специфику управления налоговым потенциалом высокоурбанизированных регионов. Цель настоящей статьи — исследование вопросов развития экономической базы высокоурбанизированных регионов в связи с задачами роста налогового потенциала территорий. Рассматриваются механизмы улучшения использования существующего налогового потенциала и привлечения дополнительных доходов бюджетов, снижения бюджетных рисков. Предлагаются разработка и реализация региональных проектов, направленных на активизацию экономики и рост налоговой базы, совершенствование взаимодействия региональных органов с крупнейшими плательщиками налогов. В ходе исследования применялись сравнительно-статистический, системный, экспертно-аналитический методы, типологический подход.

Анализ ситуации

В Российской Федерации насчитывается 15 регионов, центрами которых являются города с населением более 1 млн жителей, в них проживает более 33 млн человек или 25% от всего населения Российской Федерации¹. Эти регионы отличаются высоким уровнем урбанизации территории, наличием сформировавшихся агломераций, спецификой формирования доходной базы региональных и городских бюджетов. Практически все города-миллионеры имеют устойчивую динамику роста численности населения (табл. 1).

В городах-миллионерах сконцентрирована большая часть иногородних работников РФ — до 7 млн человек, что создает серьезную дополнительную нагрузку на бюджеты, учитывая, что иногородние работники значительную часть зарплаты получают в рамках теневой экономики. Примерно 3 млн человек ежедневно приезжают на работу и учебу в крупные города из прилегающих муниципальных образований. Это способствует увеличению платежей в бюджет, но одновременно создает дополнительную нагрузку на социальную сферу и транспортное хозяйство крупных городов.

Экономическая база в крупнейших городах России представлена, прежде всего, обрабатывающей промышленностью, организациями транспорта, торговли. Высок удельный вес деятельности по таким сферам, как строительство, энергетика, высшее и среднее профессиональное образование, научно-проектная деятельность, финансы и кредит, туристско-рекреационная деятельность. На этом фоне резко отличается от других крупных городов по структуре экономической базы и доходов бюджета город Москва. Особенностью большинства крупнейших городов России является большая доля экспортного сектора в доходной базе бюджетов, что увеличивает бюджетные риски [6].

В крупнейших городах России сконцентрировано значительное количество головных офисов и штаб-квартир российских корпораций, промышленных предприятий, банков и различных фирм. Это обеспечивает таким городам серьезные преимущества в получении доходов от этих предприятий, хотя сама их деятельность производится в значительной мере вне административных границ этих городов. Это приводит к «миграции» налогов, созданию искусственных дефицитов бюджетов на отдельных территориях Российской Федерации.

¹ Краткий статистический сборник. Россия в цифрах. 2017. С. 13.

Численность населения крупнейших городов Российской Федерации (млн чел.)

Table 1. Population of the largest cities of the Russian Federation (million people)

Город	Численность населения		2017 г. в % к 2002 г.
	2017 (на 01.01)	2002 (перепись)	
Волгоград	1,02	1,01	100,9
Воронеж	1,04	0,85	122,0
Екатеринбург	1,46	1,29	113,0
Казань	1,23	1,10	111,8
Красноярск	1,08	0,91	118,0
Москва	12,38	10,13	122,0
Нижний Новгород	1,26	1,31	96,0
Новосибирск	1,60	1,43	111,9
Омск	1,18	1,13	104,4
Пермь	1,05	1,02	102,9
Ростов-на-Дону	1,13	1,07	106,3
Самара	1,17	1,16	100,9
Санкт-Петербург	5,29	4,66	113,5
Уфа	1,12	1,04	107,7
Челябинск	1,20	1,08	111,1
ИТОГО:	33	29	113,8

Доходы бюджетов крупнейших городов формируются в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и имеют в целом стандартную структуру, однако доля отдельных видов доходов заметно различается в конкретных городах¹. В табл. 2 приводятся данные о структуре доходов бюджетов некоторых городов Российской Федерации.

Анализ опыта ряда крупнейших городов России [3] позволяет сделать вывод о том, какие меры целесообразно предпринять для совершенствования управления развитием экономической базы и повышения ее роли в доходах бюджетов.

Во-первых, это повышение роли налога на доходы физических лиц, переход от уплаты этого налога в основном через организации (как налоговые агенты) к непосредственной уплате жителями по месту регистрации. Это повысит налоговую дисциплину, гражданскую активность, сделает население более заинтересованным в формировании и налаживании работы территориальных органов, поскольку именно эти органы будут через региональные и местные бюджеты использовать их денежные средства, собранные посредством налога на доходы физических лиц.

Во-вторых, повышение размеров налога на имущество, включение в его состав земельного налога, переход к уплате единого имущественного налога с рыночной стоимости объектов налогообложения². Повышение роли имущественного налога

¹ Бюджетный кодекс РФ. М., 2017.

² Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2018 г. и на плановый период 2019–2020 гг.

Структура доходов бюджетов отдельных крупнейших городов России, %
 Table 2. Revenue structure of the certain largest cities of Russia budgets, %

Наименование показателей	Нижний Новгород	Екатеринбург	Новосибирск	Казань	Воронеж
Доходы бюджета, всего	100	100	100	100	100
Налог на прибыль	7	18	15	9	8
Налог на доходы физических лиц	36	43	31	28	30
Доходы от использования имущества	12	9	7	8	10
Доходы от продажи имущества	2	3	5	2	4
Прочие доходы	6	4	2	5	10
Безвозмездные поступления	27	21	40	48	38

в бюджетах крупных городов предполагает увеличение его ставки и дифференциацию ее размеров с учетом особенностей объектов налогообложения и плательщиков. Это позволит повысить эффективность использования имущества физических лиц. Такие же изменения следует, на наш взгляд, провести и в отношении налога на имущество организаций, что позволит включить в экономический оборот излишнее и плохо используемое имущество.

В-третьих, повышение размеров административных штрафов за ущерб, наносимый окружающей среде, незаконную хозяйственную деятельность, незаконное строительство, нарушение правил торговли, благоустройства, загрязнение территории, нарушение общественного порядка и другие правонарушения, которые легче обнаружить на местном уровне.

Рассмотрим проблемы развития экономической базы и налогового потенциала высокоурбанизированных территорий на примере Петербургского региона, включающего в узком смысле Санкт-Петербург как субъект федерации и в широком смысле Санкт-Петербург и Ленинградскую область. Отметим, что в ареале Петербургской агломерации проживает около 80% всего населения области.

Проблемы развития налогового потенциала территории

Налоговый потенциал территории представляет собой, с одной стороны, ее возможности по развитию налоговой базы (доходов, прибыли, имущества, иных результатов экономической деятельности), привлечению бизнеса и инвесторов, новых налогоплательщиков. С другой стороны — это способность использования имеющихся возможностей сбора налогов и налоговых доходов, уровня налогового администрирования. Обобщающими показателями здесь могут служить: величина налоговых поступлений по отношению к валовому региональному продукту, доля теневой экономики, уровень собираемости налогов, размер налоговых платежей в расчете на одного жителя [8]. В Санкт-Петербурге суммарная налоговая нагрузка составляет около 33% от ВРП, а для теневой экономики — 22%¹. С учетом других факторов (налоговые платежи, легальный уход от налогов, неоправданные льготы и др.) можно оценить уровень использования налогового потенциала города не более чем в 60%.

¹ Статистический ежегодник. Санкт-Петербург в 2016 г.

Дальнейшее развитие экономической базы и налогового потенциала Санкт-Петербурга требует перехода на инновационный путь развития экономики города, так как экстенсивные методы развития в основном исчерпаны. Это обусловлено объективными территориальными, инфраструктурными, экологическими ограничениями. В обозримой перспективе основные стратегические функции города не претерпят серьезных изменений¹.

Приоритетным направлением развития экономической базы должно стать формирование высокотехнологичного научно-промышленного комплекса с высокопроизводительными рабочими местами [2]. Это относится к большинству традиционных отраслей петербургской промышленности, таких как судостроение, приборостроение, высокоточное машиностроение, оборонно-промышленный комплекс, космическая отрасль, производство современных конструкционных материалов, продуктов тонкой химии, фармацевтики, современные производства в легкой и пищевой промышленности.

Важно обеспечить дальнейшее развитие экономической базы, связанной с выполнением городом функций транспортно-логистического центра и центра внешнеэкономических связей России. Это определяет рост объемов деятельности предприятий и организаций, обслуживающих экспортно-импортные операции, транспортно-складского хозяйства. Целесообразно сохранить положительную динамику таких структурных элементов экономики города, как научные и проектные организации, сфера высшего и среднего специального образования, туристская инфраструктура, финансово-кредитные организации [7].

Успешное развитие вышеуказанных элементов экономической базы обусловит соответствующий ее рост в сопряженных сферах народно-хозяйственного комплекса, таких как торговля и общественное питание, индустрия рекреаций и развлечений, сфера культуры и искусства [4].

Значимым приоритетом в развитии доходной базы бюджета станет более эффективное использование имущества города, а также имущества предприятий и населения. Городские земли, городские здания и сооружения, в том числе и принадлежащий городу жилищный фонд, автостоянки, платные автодороги являются пока еще малоиспользуемыми объектами налогового потенциала [1; 5].

Политика доходов Санкт-Петербурга должна включать, на наш взгляд, следующие стратегические направления: стимулирование роста экономической базы города; уменьшение зависимости доходной базы бюджета от внешней конъюнктуры; улучшение использования существующего налогового потенциала и имеющихся резервов налогообложения, диверсификация доходной базы; выявление новых дополнительных источников доходов и создание условий для их полного использования.

Основными целями налоговой политики города, как центрального звена политики доходов, должны стать в перспективном периоде:

- планомерное формирование доходов бюджета города, исходя из необходимых расходов, переход от прогнозирования большей части доходов бюджета к их планированию;
- создание приемлемой налоговой среды для хозяйствующих субъектов и населения, российских и зарубежных инвесторов;
- повышение роли налогов как регуляторов экономического поведения, инструментов реализации политики города в сфере промышленного развития, инвестиций и инноваций [8], жилищно-коммунального хозяйства, транспортной инфраструктуры, малого и среднего предпринимательства;

¹ Стратегия экономического и социального развития Санкт-Петербурга на период до 2030 г. СПб., 2016.

- активное использование налогов как социальных регуляторов, содействующих реализации городской политики в сфере демографии, занятости, доходов населения, социальной поддержки населения, экологии, решения проблем молодежи.
Эффективность деятельности органов исполнительной власти в сфере налогообложения определяется реализацией следующих принципов:
- большой акцент на расширение налоговой базы, нахождение новых источников доходов, увеличение круга плательщиков по сравнению с ростом налоговых ставок и усилением налоговой нагрузки на плательщиков;
- обеспечение справедливости налогообложения, что достигается сокращением теневой экономики, внедрением типологического подхода в проведении налоговой политики, одинаковым отношением к однотипным плательщикам;
- снижение издержек налогообложения для плательщиков, сокращение налоговой отчетности, контроля, устранение административно-бюрократических барьеров в сфере налогообложения для инвесторов, малого и среднего предпринимательства;
- анализ влияния предоставляемых льгот на результаты решения задач социально-экономического развития города, активизации инвестиций, инновационного развития организаций. Постоянная проверка получаемого от применения льгот эффекта.

Совершенствование управления бюджетными рисками

Важным приоритетом в развитии налогового потенциала города является снижение рисков в формировании доходов бюджета. Бюджетные риски состоят, во-первых, в возможном недополучении предполагаемых бюджетных доходов. Во-вторых, в не соответствующем действительным потребностям планировании расходов, когда публичные образования, учреждения бюджетной сферы, население не получают тех бюджетных ассигнований, которые им необходимы и которые они могут освоить. В-третьих, бюджетные риски могут быть связаны с самим процессом исполнения бюджета и выражаться в несвоевременном поступлении ассигнований, неритмичности финансирования, возникновении временных кассовых разрывов и т. п.

В качестве индикаторов рисков могут выступать показатели, характеризующие дефицит бюджета, государственный долг субъекта федерации, финансовую помощь из вышестоящего бюджета, размер теневой экономики, уровень открытости экономики.

Важной задачей в связи с этим является создание системы управления рисками с целью их минимизации. Главное направление здесь — это повышение степени управляемости развития экономической базы города, что предполагает активную работу с экономикой города как доходной базой бюджета на основе стратегического планирования социально-экономического развития. Следует не исходить из ожидаемых результатов деятельности субъектов экономики, а целенаправленно формировать эти результаты, принимать меры по формированию той доходной базы бюджета, которая нужна для удовлетворения потребностей города и его населения.

Управление бюджетом следует осуществлять исходя из расширения планирования доходов, что существенно повысит ответственность за формирование доходной части бюджета. Важным направлением снижения бюджетных рисков является совершенствование налогового администрирования [1]. Основные меры в этой сфере предполагают:

- сокращение объемов теневой экономики и ухода от налогов;
- повышение степени адресности работы с плательщиками, заключение договоров с крупнейшими налогоплательщиками города;

- соблюдение принципов налогообложения, обеспечивающих его справедливость, не препятствующих эффективной деятельности хозяйствующих субъектов, позволяющих выстраивать позитивные взаимоотношения с властью;
 - улучшение прогнозно-аналитической работы с плательщиками в целях определения имеющихся резервов налогообложения, выявления возможной реакции плательщиков на изменения в налогообложении;
 - облегчение налоговой отчетности и всех процедур, связанных с применением налогов, предоставлением льгот, введением специальных налоговых режимов.
- Основные показатели, характеризующие управление рисками в формировании доходов бюджета, приведены в табл. 3.

Анализ сложившейся структуры экономики города, как отраслевой, так и институциональной, позволяет сделать вывод о недостаточном использовании имеющегося налогового потенциала и привлечения новых дополнительных источников доходов бюджета. Существующая структура экономики Санкт-Петербурга имеет ряд особенностей, которые создают определенные проблемы в формировании налоговой базы¹. Характерными чертами экономики города являются:

- большая доля отраслей и видов деятельности, которые зависят от конъюнктуры на мировых рынках;
- значительный удельный вес теневой экономики;
- недостаточное развитие инновационного сектора экономики;
- малая доля высокопроизводительных рабочих мест в их общем числе;
- большое количество организаций, занимающих обширные городские территории при малой эффективности их использования;
- недостаточная степень развития городской инфраструктуры, обеспечивающей широкое развитие платных услуг в сфере использования различных городских ресурсов;

Таблица 3

Основные индикаторы, характеризующие риски в развитии экономической базы и бюджетном процессе Санкт-Петербурга

Table 3. The main indicators of the risks in development of an economic basis and the budgetary process of St. Petersburg

Наименование показателей	Единицы измерения	2016 г.	2020 г. (прогноз)
Темпы роста валового регионального продукта	%	104,0	105,0
Уровень открытости экономики города	%	35	30
Коэффициент диверсификации экономики (максимальное значение — 1,0)	Ед.	0,33	0,40
Размер государственного долга Санкт-Петербурга по отношению к ВРП	%	1,6	1,0
Размер государственного долга Санкт-Петербурга по отношению к собственным доходам бюджета без учета финансовой помощи	%	9,5	6,0
Коэффициент неравномерности распределения доходов населения (коэффициент фондов)	Раз	19	15
Объем заимствований по отношению к собственным доходам бюджета без учета финансовой помощи	%	4,5	3,5

¹ Основные показатели социально-экономического положения субъектов Российской Федерации в 2017 г. Российская газета. 14 марта 2018. № 52 (7515). С. 16.

- отставание в масштабах развития малого и среднего предпринимательства в современных секторах экономики и городского хозяйства (исключая торговлю и обслуживание автотранспорта);
- относительно невысокий уровень развития инфраструктуры поддержки малого и среднего предпринимательства, которое позволяло бы ему выдерживать конкуренцию с сетевыми структурами и более активно участвовать в решении проблем социально-экономического развития города;
- несовершенство внутренней организационной и пространственной структуры экономики города, слабое развитие внутренней кооперации, недостаточные темпы формирования современных научно-производственных кластеров;
- высокий удельный вес малопроизводительных отраслей и секторов экономики с изношенными фондами и низким налоговым потенциалом.

В этих условиях сохранение прежней динамики использования налогового потенциала и объемов налоговых поступлений возможно лишь при сохранении благоприятной внешней конъюнктуры и бескризисном развитии экономики.

Механизмы привлечения дополнительных доходов

Дополнительные нетрадиционные доходы — один из наиболее существенных резервов налогообложения в высокоурбанизированных регионах. В то же время, вовлечение дополнительных доходов, связанных с более активным использованием городских ресурсов, развитием платных автостоянок, упорядочением аренды жилых помещений, возможно будет в относительно небольших размерах ввиду слабого развития соответствующей инфраструктуры, обеспечивающей их использование.

Сдерживающее влияние на привлечение дополнительных доходов будут оказывать проблемы кадастровой оценки недвижимости, учета лиц, занимающихся индивидуальной предпринимательской деятельностью в сфере аренды жилья, проблемы отвода земельных участков и др.

Суммарный потенциал дополнительных источников доходов может составлять до 10% от фактического сбора налоговых и неналоговых платежей в Санкт-Петербурге. Однако используется не более чем на 15%. В стратегической перспективе может быть поставлена задача увеличить уровень использования данного потенциала до 65–70%, что будет означать дополнительное поступление доходов в бюджет в размере до 60–65 млрд руб. в год. Это потребует осуществления определенных затрат со стороны города на создание условий и инфраструктуры, обеспечивающих вовлечение в использование и постоянный сбор дополнительных доходов. Эти затраты, как начальные, так и эксплуатационные (своего рода издержки налогообложения) можно оценить в расчете на год примерно в 10% от получаемых налоговых поступлений.

То есть на каждый рубль затрат по вовлечению дополнительных доходов будет получено до 10 руб. этих доходов. Структура возможных дополнительных доходов бюджета Санкт-Петербурга приведена в табл. 4.

Как показало изучение налогового потенциала по дополнительным доходам, основную долю составят доходы от платных автостоянок. В их числе доходы от линейных парковок на улицах и проездах, доходы от малых парковочных зон, доходы от парковочных мест на дворовых территориях, доходы от открытых автостоянок, доходы от многоэтажных гаражей (паркингов). Необходимо разработать дифференцированную систему тарифов, учитывающую места расположения парковок, время стоянок, интересы жителей, проживающих в зонах парковок и работающих там.

Вторым наиболее крупным источником являются доходы от перехода на новую систему налогообложения жилищного фонда, принадлежащего гражданам. Вовле-

Возможные дополнительные доходы бюджета Санкт-Петербурга (2020 год, прогноз)

Table 4. Possible additional budget revenues of St. Petersburg (2020, forecast)

Наименование	Млрд руб.	% к итогу
Доходы от платных автостоянок	29–30	42
Дополнительные доходы от налогообложения приватизированного жилищного фонда	9–10	14
Дополнительные доходы от введения дифференцированного налога на имущество организаций	8–9	12
Доходы от сдачи жителям города жилья внаем	5–6	8
Дополнительные доходы от введения дифференцированного земельного налога	4–5	6
Доходы от сдачи в аренду городом принадлежащего ему жилищного фонда	3–4	5
Доходы от коммерческих общежитий и доходных домов	3–4	5
Прочие дополнительные доходы	3–4	5
Доходы от платных автодорог	2	3
Итого	65–70	100

чение этого источника потребует разработки детальной и дифференцированной кадастровой оценки имущества и определение эффективных, с точки зрения максимального сбора налога, и социально приемлемых форм налогообложения.

Существенное значение как дополнительный доход бюджета может иметь упорядочивание сдачи гражданами своего жилья внаем. Пока уровень использования данного налогового потенциала составляет в Петербурге 11%, т.е. только каждая девятая квартира сдается с официальным оформлением сделки аренды. В ближайший период может быть поставлена задача увеличить уровень использования этого источника до 50%, что скажется в первую очередь на увеличении объемов поступления налога на доходы физических лиц.

Новым дополнительным доходом может стать расширение сдачи в аренду городом принадлежащего ему жилищного фонда. Это может быть сдача квартир специалистам, организация городом доходных домов — общежитий (в том числе за счет приведения в порядок многочисленных ныне пустующих и заброшенных зданий), строительство многоэтажных домов с последующей сдачей их молодым семьям в аренду.

Существенные дополнительные доходы могут быть получены от введения дифференцированных налогов на имущество организаций и земельного налога. Здесь, прежде всего, будет получен косвенный налоговый эффект, в связи с активизацией экономического использования плательщиками занимаемой территории и имущества. Основной принцип — чем эффективнее используется земля или имущество, тем меньше ставка налога. Наибольшим налогом облагаются неиспользуемые земли и имущество.

Рост экономической базы и налогового потенциала города потребует совершенствования взаимодействия с хозяйствующими субъектами. В числе приоритетных направлений в этой сфере следует отметить:

- содействие ускоренному развитию экономической базы на основе применения различных инструментов государственного регулирования экономики и механизмов поддержки инвесторов;

- снижение объемов ухода от налогов за счет применения взаимоувязанных экономических, административных и иных мер, расширения системы безналичных расчетов, полного перевода выдачи заработной платы на банковские зарплатные карты;
- обеспечение полного учета и разработка типологии плательщиков, введение индивидуальных карт плательщиков, создание единой системы налогового планирования, обеспечивающей более полный учет финансовых результатов и объектов налогообложения;
- применение механизмов государственно-частного партнерства с главными налогоплательщиками, заключение с ними взаимовыгодных договоров;
- развитие дифференцированного налогообложения в целях учета особенностей отдельных типов плательщиков, лучшего использования экономического потенциала занимаемых территорий, содействия при помощи налоговых инструментов развитию приоритетных сфер экономики города.

Реализация данных направлений потребует совершенствования нормативной базы, регулирующей условия деятельности хозяйствующих субъектов и их налогообложение. Особенно необходимо совершенствование нормативной базы в сфере льготного налогообложения и противодействия теневой экономике.

В целях организационного обеспечения мер по увеличению налогового потенциала и вовлечению дополнительных источников доходов бюджета Санкт-Петербурга целесообразны разработка и реализация соответствующих городских проектов. В каждом из них будут системно увязаны наиболее важные мероприятия, направленные на вовлечение и эффективное использование конкретного дополнительного дохода, определены этапы и сроки выполнения мероприятий, необходимые ресурсы и ответственные должностные лица. Практическое применение предложений по увеличению налогового потенциала и вовлечению дополнительных источников доходов в бюджет Санкт-Петербурга потребует принятие комплекса административных, нормативно-правовых и экономических мер со стороны органов исполнительной власти.

По каждому источнику дополнительных доходов необходимо разработать и реализовать соответствующие городские проекты. В каждом городском проекте следует определить цели и ожидаемые результаты, основные мероприятия и сроки их выполнения, необходимые организационные, кадровые и финансовые ресурсы, задачи по развитию соответствующей инфраструктуры проекта, механизм реализации и контроля, ответственные за реализацию проектов структуры. То есть все то, что необходимо для системного решения проблемы.

Мы предлагаем перечень рекомендуемых городских проектов по развитию налогового потенциала Санкт-Петербурга.

1. Городской проект «Сокращение объемов теневой экономики».
2. Городской проект «Налоговое обслуживание субъектов малого и среднего предпринимательства».
3. Городской проект «Эффективное льготное налогообложение».
4. Городской проект «Открытые платные автостоянки».
5. Городской проект «Перехватывающие парковки».
6. Городской проект «Уличные платные парковки».
7. Городской проект «Внеуличные автоматизированные парковки».
8. Городской проект «Автостоянки во дворах и проездах».
9. Городской проект «Гаражные автостоянки».
10. Городской проект «Платные автодороги».
11. Городской проект «Доходы от сдачи населением жилья внаем».
12. Городской проект «Доходы от коммерческих общежитий и доходных домов».
13. Городской проект «Аренда жилищного фонда, принадлежащего городу».

14. Городской проект «Дополнительные доходы от введения дифференцированного земельного налога».
15. Городской проект «Дополнительные доходы от введения дифференцированного налога на имущество организаций».

Важным направлением обеспечения практического применения предложений по развитию налогового потенциала и привлечению дополнительных доходов является создание соответствующей нормативно-правовой базы, совершенствование существующего городского законодательства. Каждый городской проект должен иметь четкое правовое обеспечение в виде либо специально принимаемых нормативных актов, либо в форме внесения изменений в существующие городские законы и нормативно-правовые акты. Совершенствование нормативно-правового обеспечения особенно актуально для таких сфер, связанных с доходами бюджета, как учет объектов недвижимости и их владельцев, учет финансовых результатов деятельности хозяйствующих субъектов, учет и регулирование деятельности юридических и физических лиц в сфере малого и среднего предпринимательства.

Целесообразно определенное уточнение функциональных обязанностей органов исполнительной власти, направленное на совершенствование отношений с налогоплательщиками и повышение возможностей использования инструментов государственного регулирования экономики в целях обеспечения роста налогооблагаемой базы и увеличения налоговых поступлений. Особенно важно стимулирование со стороны органов исполнительной власти развития приоритетных отраслей экономики и формирования новых высокопроизводительных рабочих мест.

Заключение

Возможности высокоурбанизированных регионов в развитии налогового потенциала территорий используются недостаточно. Это связано, с одной стороны, с проблемами развития экономической базы данных регионов, с другой — с недостатками государственного регулирования экономики и налогового администрирования. Для высокоурбанизированных регионов характерна также значительная зависимость экономической базы от внешней конъюнктуры. В связи с этим важной проблемой является совершенствование управления бюджетными рисками. В то же время крупногородские агломерации обладают существенными резервами роста налоговых поступлений за счет привлечения различных дополнительных доходов, связанных со спецификой их ресурсной базы и особенностями экономической структуры и социального развития. Решение этой проблемы будет более эффективным при использовании проектного подхода. Это может быть обеспечено формированием системы региональных проектов по стимулированию развития экономической базы, выявлению и использованию дополнительных доходов. Существенное значение для улучшения использования налогового потенциала имеет совершенствование взаимодействия региональных администраций с предпринимательскими на основе типологического подхода, развитие дифференцированного налогообложения в целях более полного учета особенностей отдельных типов плательщиков.

Литература

1. *Боровикова Е. В.* Налогово-бюджетное планирование в Российской Федерации. М., 2013.
2. *Квинт В. Л.* Разработка стратегии: мониторинг и прогнозирование внутренней и внешней среды // *Управленческое консультирование*. 2015. № 7 (79). С. 6–11.
3. *Осипова Е. С.* Формирование и оценка налогового потенциала субъекта Российской Федерации // *Налоги*. 2012. № 2.
4. *Румянцева С. Т.* Задачи территориального планирования в сфере сохранения историко-культурного наследия // *Управленческое консультирование*. 2017. №10. С. 166–176.

5. Соколов И. А. Программно-целевое планирование бюджета: опыт и перспектива в России. М., 2013.
6. Управление социально-экономическим развитием и туристско-рекреационной деятельностью на федеральном, региональном и местном уровнях: типологический подход / под ред. В. А. Шамахова (отв. ред.), В. М. Ходачека, М. Ю. Елсукова. СПб. : ИПЦ СЗИУ — фил. РАНХиГС, 2016.
7. Ходачек В. М., Елсуков М. Ю. Туристско-рекреационная сфера в системе стратегического планирования и прогнозирования социально-экономического развития Российской Федерации // Управленческое консультирование. 2017. № 9. С. 29–43.
8. Ходачек В. М., Тургаев С. А. Налоговая политика и инновационное развитие хозяйствующих субъектов // Научные труды Академии управления при Президенте Республики Беларусь. Вып. 16. 2014. Минск : Академия управления при Президенте Республики Беларусь, 2014.

Об авторах:

Румянцева Светлана Тимуровна, старший преподаватель, аспирант Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация); Rumyantseva-st@sziu.ranepa.ru

Ходачек Владислав Михайлович, профессор кафедры экономики и финансов Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор экономических наук, профессор; hodachek-vm@sziu.ranepa.ru

References

1. Borovikova E. V. Fiscal planning in the Russian Federation. M., 2013. (In rus)
2. Kvint V. L. Strategy development: monitoring and forecasting of internal and external environment // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2015. N 7 (79). P. 6–11. (In rus)
3. Osipova E. S. Forming and evaluating of tax potential of the Russian Federation member // Taxes [Nalogi]. 2012. N 2. (In rus)
4. Rumyantseva S. T. Tasks of territorial planning in the sphere of preservation of historical and cultural heritage // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2017. N 10. P. 166–176. (In rus)
5. Sokolov I. A. Program-target budget planning: experience and perspective in Russia. M., 2013. (In rus)
6. Management of socio-economic development and tourism-recreational activities at the federal, regional and local levels: a typological approach / ed. by V. A. Shamakhov (chief editor), V. M. Khodachek, M. Yu. Yelsukov. SPb., 2016 (In rus)
7. Khodachek V. M., Elsukov M. Yu. Tourist and recreational sphere in the system of strategic planning and forecasting of social and economic development of the Russian Federation // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2017. N 9. P. 29–43. (In rus)
8. Khodachek V. M., Turgayev S. A. Tax policy and innovative development of economic entities // Scientific works of the Academy of Management under the President of the Republic of Belarus. Is. 16. 2014. Minsk : Academy of Management under the President of the Republic of Resp. Belarus, 2014. (In rus)

About the authors:

Svetlana T. Rumyantseva, Senior lecturer, Graduate Student of North-West institute of management of RANEPА (St. Petersburg, Russian Federation); Rumyantseva-st@sziu.ranepa.ru

Vladislav M. Khodachek, Professor of the Chair of Economy and Finance of North-West institute of management of RANEPА (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Economics), Professor; hodachek-vm@sziu.ranepa.ru