

КРУГЛЫЙ СТОЛ С ПРЕДСЕДАТЕЛЕМ КОМИТЕТА ПО БЮДЖЕТУ, ФИНАНСАМ И НАЛОГАМ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ В.А. ТЕРЕШКОВЫМ

Данный материал основан на расшифровке встречи с Председателем комитета по бюджету, финансам и налогам Законодательного собрания Свердловской области Владимиром Андреевичем Терешковым. В ходе дискуссии депутат рассказал об особенностях бюджетного процесса в регионе, законотворческой деятельности и взаимодействия с исполнительной властью. Отдельно председатель комитета остановился на вопросе разработки мер, стимулирующих развитие бизнеса.

Ключевые слова:

Законодательный процесс, бюджетный процесс, принятие государственных решений, региональный уровень, налоговые льготы.

Терешков Владимир Андреевич, Председатель комитета по бюджету, финансам и налогам Законодательного собрания Свердловской области:

Здравствуйте! Давайте я сперва представлюсь: меня зовут Терешков Владимир Андреевич. Я являюсь председателем комитета по финансам и налогам – одного из ключевых комитетов Законодательного собрания. Работаю депутатом с 2004 года, а до этого много лет с 1991 по 2004 год (в самый тяжелый период) возглавлял один из центральных районов города Екатеринбурга – Верх-Исетский район. В нашем районе находится все: Правительство, Законодательное собрание, ФСБ, МВД, тюрьма, Иоанно-Предтеченский собор (центральная епархия) и многое другое.

Я рад вас приветствовать. Комитет по бюджету, финансам и налогам был создан практически с того момента, как сформировался законодательный орган. В этом году в апреле Законодательному собранию Свердловской области исполнилось 25 лет. Решение о его создании было принято в 1994 году. С того года началась большая эпоха формирования законодательной базы. Если Налоговый кодекс меняется динамично, то Бюджетный кодекс более стабилен и консервативен. Большая серия законов была подготовлена в рамках развития функционала представительного органа власти. Был создан закон о бюджетном процессе Свердловской области – один из первых областных законов, где мы описали всю технологию работы над формированием, рассмотрением, контролем, исполнением областного бюджета и, в определенной степени, консолидированного бюджета муниципальных образований. В 2003 году мы реформировали муниципальную систему управления, было создано 74 муниципальных образований, в том числе, 5 муниципальных райо-

нов, в структуре которых находится 25 поселений.

Как только мы приступили к формированию органов управления муниципальных образований, были даны установки максимально распространить местное самоуправление на территории. С этой целью была создана комиссия, в которую входил и я. В конечном счете мы пришли к более сжатой модели: не стали дробить муниципалитеты и создавать отдельные исполнительные и представительные органы в каждом поселении. Это неэкономично, как с точки зрения финансовых затрат, так и с точки зрения управления, ведь система становится очень децентрализованной. На юге России были субъекты Российской Федерации, состоящие из 250 или 430 муниципальных образований. Мы пошли по пути укрупнения и создали городские и муниципальные округа. Эта история интересна тем, что тогда, во времена первого губернатора Эдуарда Росселя, областное правительство возглавлял Алексей Петрович Воробьев. Он же одновременно возглавлял региональное отделение партии «Единая Россия». Его вызвали в Москву и вынесли строгий выговор с предупреждением, так как «наверху» хотели, чтобы местное самоуправление максимально довели до населения. Но мы все равно этого решили не делать и приняли закон в том виде, в каком его подготовили. Время показало, что нами была выстроена оптимальная на сегодняшний день система работы с муниципальными органами.

Законодательное собрание изначально было сформировано из двух палат: нижняя палата – это областная дума, а верхняя палата – это палата представителей, она так и называлась. Нижняя палата избиралась сугубо по партийному списку, а в верхнюю палату избирались депутаты по одномандатным округам. В областной думе у нас

было 27-28 депутатов. В верхней палате заседал 21 депутат. Взаимодействия между этими двумя палатами были прописаны в нашем областном законодательстве.

Тогда же был создан базовый закон - Устав Свердловской области. Отдельной главой (Глава 13) было прописано финансовое обеспечение деятельности органов государственной власти. Тот устав, который был создан у нас, на 90% лег в основу подавляющего числа уставов всех субъектов Российской Федерации. Он был сделан очень качественно, ведь у нас в области расположена очень сильная юридическая школа.

Областная дума работала на профессиональной основе: все депутаты получали зарплату. В верхней палате на той же основе работало лишь 2-3 человека: председатель и его заместители. Областная Дума вела всю черновую работу, готовила законопроекты. После принятия Областной Думой соответствующего закона он отправлялся на согласование в верхнюю палату. Там проводили свое заседание, где закон поддерживался или отклонялся. За это время не было ни одного случая, чтобы закон, подготовленный и принятой нижней палатой, был бы не поддержан в верхней палате. Между палатами существовало очень эффективное объединение усилий. Необходимо отметить, что депутаты верхней палаты, хотя и не работали на профессиональной основе, все же являлись членами и комитетов, и комиссий Областной Думы. Так была выстроена работа.

Во властной же структуре в регионе была некая «двухглавость»: губернатор был высшим должностным лицом субъекта Федерации, а председатель правительства - главой исполнительной власти. На мой взгляд, эта двухголовая система была очень удобной, как с точки зрения оперативности работы, так и с точки зрения качества про-

дукта. Губернатор принимал на себя стратегические цели и задачи, а председатель правительства выполнял всю текущую рутинную работу правительства. Естественно, мы работали в большей степени с правительством, а не с губернатором. Тем не менее, губернатор всегда выступал перед совместным заседанием палат с предложениями на предстоящий финансовый год, с отчетами о работе правительства и т.д. Но пришло время, и нас, скажем так, убедили, что лучше иметь одну голову, нежели две. Здесь начались сложности. С одной стороны, губернатор начал возглавлять правительство, а это означает работу в оперативном режиме, что не всегда губернатор может делать. К примеру, Свердловская область готовилась к проведению Экспо-2025, и губернатор практически год находился в разъездах по разным странам мира в составе российской делегации и убеждал тех или иных людей проголосовать за Российскую Федерацию и город Екатеринбург. Исполнение обязанностей возлагалось на первого заместителя губернатора, однако он сильно ограничен в своих полномочиях. Возникали дополнительные сложности. Сейчас губернатор тоже находится в поездках - переносится заседание Правительства или делается в неурочное время. Эта живая деловая связь между исполнительным органом и законодательным органом была нарушена. Когда обсуждался вопрос о соединении главы региона и главы правительства в одном лице, мы объясняли, что это не совсем удачная формула, однако, к сожалению, сохранить ту структуру нам не удалось. Сейчас приходится выстраивать работу в том режиме, который имеется.

Что же касается системы работы над законодательством, то из 27 законов, которые мы в 2018 году провели через наш комитет, были приняты практически все, за ис-

ключением одного отклоненного. Половина из этих законов внесены депутатами нашего комитета. Сейчас мы понимаем, что должны немножко подменять исполнительную власть при подготовке законов: время поменялось, тон работы остается прежним, а условия заставляют нас на себя брать дополнительную нагрузку. На мой взгляд, это не совсем правильно, все-таки основным инициатором законопроектов должна являться исполнительная власть. Это ее функционал по природе. Исполнительная власть должна запускать этот механизм, чтобы узаконить свои действия. Представительная власть более консервативная: мы должны фундаментально описать событие, разложить его по полочкам, рассмотреть механизмы и только тогда запускать их. Далеко не все из депутатов являются профессионалами в здравоохранении, образовании или сельском хозяйстве. Конечно, когда закон формируется депутатами, то он разрабатывается в рабочих группы, куда приглашается для обсуждения и исполнительная власть, но такой подход, по моему мнению, не совсем верен.

Нас спасает одно – созданный областной думой Уральский институт регионального законодательства. Там собрались профессиональные юристы, которые помогают депутатам описывать те или иные события и увязывать их с действующим законодательством РФ или Свердловской области. То есть мы вбрасываем тему, юристы работают с нами в рабочих группах, выискивают рациональное зерно, описывают его, мы сверяем наработки с исполнительной властью и, если все хорошо, запускаем в работу. Львиная доля законов, выходящая из-под пера нашего комитета, не требует поправок, не требует изменений в тот срок, на который они созданы. Характерно высокое качество подготовки законопроектов. В структуре законо-

дательного собрания есть государственно-правовое управление – юридический орган, который контролирует правильность прохождения законопроектов без нарушения сроков, порядков и т.д.

Вернемся к бюджетному процессу. Был создан закон о предоставлении межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям и другим субъектам. Для нас это была новая и неизведанная тема. Мы согласовали закон с исполнительной властью и буквально через неделю запустили его в Областную Думу. Этот закон работает до сегодняшнего дня практически без изъянов.

Так получилось, что при формировании Областной Думы у нас было 4 комитета, и 90% функционала ложилось на наш комитет. Сейчас в структуре Заксобрания 8 комитетов. Где-то дробление было искусственным, но оно так сложилось. Несмотря на это, мы вынуждены пересекаться по каким-то вопросам с другими комитетами. Чтобы как-то развести функционал, были созданы соответствующие нормы – Положения о комитетах. Формально в регламенте прописана такая форма взаимодействия между комитетами, как проведение совместных заседаний двух комитетов одновременно, однако мы этим практически никогда не пользуемся. Сложно обеспечить явку двух комитетов одновременно, да и голосование нужно проводить отдельное для каждого комитета. Эту систему сложно отработать. Мы просто стараемся сосредоточить в рамках рабочей группы работу представителей нужных комитетов.

Некоторое время назад у нас бюджеты были ежегодными. Эта тенденция федерального уровня продвигалась для того, чтобы бюджеты были оперативными. В конечном итоге мы пришли к тому, что необходимо вводить среднесрочное планирование. Сейчас в регионе принимается трёх-

летний бюджет на очередной год и плановый период. Плановый период прописан в основном в укрупненных параметрах: доходы, расходы, дефицит, государственный долг, верхний предел, предельный уровень. Эти параметры мы обозначаем и по основным направлениям бюджетной классификации: образование, здравоохранение, культура, спорт и прочее. Положительную или отрицательную динамику мы, тем не менее, стараемся заложить. Сейчас наш областной бюджет составляет 249,7 млрд. руб., расходы – 257 млрд. Таким образом дефицит составляет 7,7 млрд. руб., но он укладывается в требования федерального законодательства и не превышает 10%.

На следующие периоды у нас заложен незначительный рост - примерно 4-5% в год. При этом мы ставим задачу на 2020 и 2021 годы снизить дефицит бюджета в пределах 3 млрд и 1,5-2 млрд соответственно. Это связано не только с тем, что наша экономика самодостаточна и великолепно себя чувствует, но и с тем, что изменились взаимоотношения между субъектами Федерации и центром. Федеральный центр поставил перед всеми регионами задачу поэтапно снизить дефицит бюджета. У нас очень скромный дефицит бюджета, а есть субъекты Российской Федерации, и их немало даже в Уральском федеральном округе, где верхний предел государственного долга равен региональному бюджету. В основном речь идет о северных территориях, где добывают нефть. Есть субъекты, которые наращивают дефицит бюджета, перекрывая текущие проблемы развития территорий. Хотя декларировали, что в 2019 г. бюджет должен быть профицитным, профицит означает, что в текущем режиме на свои обязательства средств хватает. Но у нас есть и бюджет развития, который требует существенно больше средств.

Анализ экономики Свердловской области показывает, что в целом она развивается нормально. Спасают нас, прежде всего, предприятия, которые имеют оборонные заказы. Это гарантированная сумма поступления для предприятий и, соответственно, гарантированная сумма поступления в виде налогов нам. Однако этот заказ заканчивается в 2021 году, соответственно, после эти предприятия, вероятно, будут переходить на гражданскую продукцию, а это очень сложный процесс. В советские годы у нас был крайне неудачный опыт. Все-таки специфика предприятия должна сохраняться. В связи с этим областной бюджет формируется с опорой на металлургию, горнодобывающую промышленность, машиностроение и IT, так как они дают неплохие результаты.

Я веду постоянный контроль за экономикой территорий, и некоторые вещи настораживают. У нас есть такой показатель, как объем отгруженной продукции или энерговооруженность / энергопотребление. К сожалению, по энергопотреблению у нас идет снижение. Объем отгруженной продукции тоже не растет, хотя поступление по прибыли, по другим налоговым отчислениям у нас неплохое. Вот такая необычная ситуация.

Основной источник дохода нашей области – это налог на прибыль организаций (43-45%), второй – это НДФЛ (38-40%), дальше идет налог на имущество организаций, специальные налоговые режимы, акцизы и т.д. Мы ставим задачу подъема средней заработной платы и доведение ее в промышленном секторе до средней по региону, в связи с чем, казалось бы, поступления от НДФЛ должны расти, а они не растут. Задача выполнена, а налог не растет. При этом растет прибыль предприятий. Отставание в Свердловской области в 2016 г. по средней ежемесячной зарплате от средней заработ-

ной плате по РФ составляла 4100 руб. в месяц. В первом квартале 2019 г. – 6150 рублей. Вы представляете: отставание нарастает, прибыль растет, а НДСЛ, естественно, не растет. Что в этом случае надо делать? Надо садиться и с предприятиями разбираться.

По среднему и малому бизнесу - другая ситуация, связанная с тем, что в последние годы ожесточились требования к МСП, прежде всего, со стороны контрольно-надзорных органов. Что бы ни говорили, малый и средний бизнес душат. На одном из заседаний комиссии мы рассматривали, в частности, несколько организаций, все они похожи друг на друга. У них выручка составляет 400-600 млн, а НДСЛ они платят всего порядка 1,5 млн руб. в год – либо серая зарплата, либо «смыв» с выручки. Все они сейчас участвуют в судебных делах, поскольку их пытаются признать банкротами. Это средний бизнес. Вторая опасная ситуация была связана с тем, что один из крупных владельцев 80 предприятий в сфере общественного питания по России вынужден закрывать свою сеть, где работает не одна сотня людей. По сути, у него налоговых долгов нет, но с помощью силовых структур, Роспотребнадзора, налоговых органов блокируется его деятельность. Он не может в оборот запустить деньги через банковский кредит, а средний бизнес живет на коротких банковских кредитах. Банки ставят ему заслон, говорят, что он находится в «особой зоне» и отказывают в кредитовании. Пока на комиссии принимается решение, время уходит.

Налог на имущество организаций – это, по сути, третий источник дохода нашего бюджета. Несколько лет назад мы начали использовать этот налог как инструмент стимулирования развития бизнеса. По налогу на прибыль организации мы не имеем право предоставлять льготы. Часть доходов от НДСЛ мы направляем в муниципальные

образования как самостоятельный доходный источник для того, чтобы поднять муниципалитеты в доходах. У них из собственных доходов - налог на землю, налог на имущество физических лиц и отчисления от НДСЛ. Все остальное составляет копейки. Налог на имущество организаций был до недавнего времени третьим доходным источником и давал нам в пределах 15-20 млрд. руб. в год – это очень приличный доходный источник.

Для стимулирования бизнеса была принята серия законов, которые внесли изменения в наш закон по налоговому имуществу организаций. Мы даем льготы на прирост доли построенного в течение предстоящего финансового года. На эту долю приращенного имущественного комплекса мы обнуляем доход. Мы даем льготы для начала бизнеса, допустим, на стартовый год. Мы поддерживаем с помощью снижения налога на прибыль организации, которые занимаются наукой, внедрением современного производства. Предоставляем также льготы по территориям опережающего экономического развития, по особой экономической зоне на определенные направления. Для этого всего используется рычаги по налогу на имущество организаций. В связи с этим поступления по нему просели где-то на 6-7 млрд руб. Эти деньги жалеть не надо: это отложенный возврат. Если производство начинает «вставать», приращивается имущественный комплекс, значит увеличивается налогооблагаемая база, рабочие места по НДСЛ, – все меняется в связке.

По прибыли появились изменения в федеральном законодательстве, которые дают возможность применять такую технологию, как инвестиционный вычет. Сейчас мы в 2018-2019 гг. начали активно заниматься вопросами предоставления льгот по инвестиционным вычетам льготы для отдельных

видов экономической деятельности, например, для туристско-рекреационных зон. Для промышленного сектора мы выбрали два базовых направления: это предприятия, дающие рост по производительности труда и применяющие IT-технологии. Мы видим от этого очень хорошую отдачу.

Орлов Игорь Борисович. Заместитель заведующей Научно-учебной лабораторией исследований в области бизнес-коммуникаций НИУ ВШЭ:

А как же импортозамещение?

Терешков В.А.:

Импортозамещение мы сейчас не ставим. Мы сейчас провели несколько рабочих групп по этому направлению и пришли к выводу, что очень сложно описывать некоторые вещи, которые отсеяли бы те компании, которые импортозамещением не занимаются. Есть ряд тонкостей. Мы поднимем тему импортозамещения, как я думаю, на следующем шаге.

Транспортный налог я не комментирую. Одно время мы сделали его оптимально низким: освободили все автомобили мощностью до 100 лошадиных сил. Вы же помните, каким образом в советское время вводился транспортный налог? Почти весь транспорт Советского Союза находился в ведение государства, и только 3-4% – у физических лиц. Сейчас же все частное, но технология с лошадиными силами осталась с советского периода. Я знаю этот закон, и прошу всех не трогать его, потому что на федеральном уровне все равно рано или поздно созреют и скажут его ликвидировать. Есть технологии, которые во всем мире применяются: налог на литр заливаемого горюче-смазочного материала или акцизная марка. В Венгрии таблетку ставят на техосмотре. Есть более простые системы, нежели наша.

Налог на транспорт у нас работает, и собираемость хорошая, потому мы его и не трогаем.

Последний серьезный налог, который мы ввели, – это патентная система. Несколько лет назад депутаты его разработали, сверили, показали населению, самозанятым. Все они его поддержали. Сейчас налог на патент развивается, причем хорошими темпами. Этот налог позволяет вывести часть бизнеса из «серой зоны». Под этот налог попадает множество видов экономической деятельности, можно нанимать от 1 до 15 человек. При этом налогоплательщиком по данному налогу могут быть и физические лица, и ИП.

В завершение хотел бы сказать, что наш комитет курирует все, что касается контрольной функции представительного органа власти, Счетной палаты Свердловской области. У нас закон принят, который разрабатывался в моем комитете. На сегодняшний день он работает очень эффективно. По итогам 2018 г. проверке Счетной палаты подверглось более 170 млрд руб. областного бюджета. Мы ввели норму, которую я не видел пока ни в одном регионе, это норма называется коллегия Счетной палаты. В составе коллегии находятся аудиторы, представители прокуратуры и депутатского корпуса. По итогам рассмотрения любой проверки все материалы поступают в прокуратуру области, а уже прокуратура по ним принимает решение: принять к сведению или выписать представление. Эта норма хорошо работает.

Последнее ноу-хау – это исполнение требования бюджетного кодекса о публичном обсуждении плана проекта на очередной год. Первый этап публичного обсуждения проходит в областном министерстве финансов при участии депутатов, членов правительства и всех муниципалитетов

(председателей дум). Мы определяем объемы межбюджетных трансфертов, которые должны попасть в муниципалитеты, в связи с чем все муниципалитеты имеют возможность отстаивать свои бюджеты. По итогам 2018 г. мы отработали 20 млрд. руб. в плюс муниципалитетам.

Далее идет подготовка бюджета, который рассматривается на комитете в первом чтении, выносится на заседание законодательного собрания. На этом этапе было внедрено второе ноу-хау: после первого чтения мы создаем согласительную комиссию с участием правительства и депутатского корпуса (50% на 50%) и утверждаем это постановлением законодательного собрания. Законопроект обсуждается в режиме онлайн в течение 1,5-2 недель. Принимают участие муниципалитеты, граждане, общественная палата, силовые структуры, депутатский корпус, правительство. Идет рассмотрение государственных программ, решение проблем, которые существуют. Создаются рабочие группы, которые в рамках своих направлений рассматривают в режиме онлайн те или иные положения, которые вносятся в форме поправок к бюджету во втором чтении.

Орлов И.Б.:

Насколько представлен крупный, средний и малый бизнес в вашем комитете? И еще один вопрос: каким образом и по каким направлениям выстраивается работа с бизнес-объединениями?

Терешков В.А.:

Из шести депутатов нашего комитета 5 являются представителями бизнеса.

Орлов И.Б.:

Поэтому вы и инициируете налоговые льготы?

Терешков В.А.:

Конечно. Один из депутатов возглавляет представительство «Первоуральского трубного завода». Он директор и одновременно депутат. Еще один депутат возглавляет агрохолдинг «УГМК». На профессиональной основе у нас, по сути, работают 2 депутата. С Еленой Николаевной Артюх у нас плотный контакт, мы участвуем в работе ее совета, а она, в свою очередь, бывает у нас на рабочих группах и совещаниях, особенно когда поднимаются вопросы, касающиеся малого и среднего бизнеса. С СОСПП мы плотно работаем, преимущественно через Марину Николаевну Вшивцеву и Михаила Григорьевича Черепанова. Постоянно с ними встречаемся.

ROUND TABLE WITH CHAIRMAN OF THE COMMITTEE ON BUDGET, FINANCE AND TAXES OF THE LEGISLATIVE ASSEMBLY OF THE SVERDLOVSK REGION V. TERESHKOV

This material is based on the transcript of the meeting with the Chairman of the Budget, Finance and Tax Committee of the Legislative Assembly of the Sverdlovsk Region Vladimir Tereshkov. During the discussion, the deputy spoke about the features of the budget process in the region, legislative activity and interaction with the executive branch. Separately, the committee chairman focused on the development of measures stimulating business development.

Key words:

Legislative process, budget process, adoption of government decisions, regional level, tax benefits.