

Методы государственного регулирования торговой деятельности в Федеральном законе «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»

(комментарий к статье 4 Федерального закона)

Л.В. ЩУР-ТРУХАНОВИЧ,
директор Центра исследований в сфере экономики и права, к.э.н.

В декабре 2009 года в России появился специальный федеральный закон, регулирующий торговые и иные непосредственно связанные с ними общественные отношения – Федеральный закон от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации».

Согласно статье 4 данного Федерального закона¹ государственное регулирование торговой деятельности осуществляется посредством:

- 1) установления требований к ее организации и осуществлению;
- 2) антимонопольного регулирования в этой области;
- 3) информационного обеспечения в этой области;
- 4) государственного контроля (надзора), муниципального контроля в этой области.

Применение не предусмотренных данным перечнем методов в соответствии с частью 2 статьи 4 Закона не допускается, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Обозначение пределов государственного регулирования экономики, в том числе посредством формулирования точного и исчерпывающего перечня форм и методов государственного регулирования, является не только самоограничением государства (в лице своих государственных органов) в воздействии на общественные отношения, но и определенной гарантией субъектам таких отношений, что другие средства воздействия на их поведение государство применять не будет и, следовательно, что соответствующие вопросы будут решаться на условиях саморегулирования или сорегулирования (если применение государством отдельных средств ставится в зависимость от определенных условий).

Формирование исчерпывающего перечня методов и форм государственного регулирования торговой деятельности в Концепции проекта Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», утвержденной 29.10.2007 Комиссией Правительства РФ по законопроектной деятельности (далее - Концепция законопроекта), определялось как средство систематизации торговой деятельности, а в пояснительной записке к проекту федерального закона, внесенного Правительством РФ, – как способ ограничения возможности государственного воздействия на развитие торговой деятельности.

Однако изначально сконструированная по модели статьи 12 Федерального закона от 08.12.2003 № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» статья 4 Закона в ходе законотворческого процесса претерпела существенные изменения, и в результате была сформулирована редакция, не решающая обозначенные задачи: смешение разных элементов системы государственного управления (видов, форм и методов) и ошибочное отнесение в части 1 статьи к таковым элементов, не относящихся к системе государственного регулирования, усугубляется необоснованным «исчерпанием» методов государственного регулирования в части 2 статьи 4, которое же нивелируется неограниченным его «открытием» (с точки зрения восприятия правовой системы в целом) в этой же норме.

Прежде чем перейти к анализу комплекса форм и методов государственного регулирования торговой деятельности, значительно более широкого, чем приведенный в части 1 статьи 4 Закона, рассмотрим содержание форм и методов государственного регулирования как философские категории.

В общей экономической теории и теории государственного управления единая и стройная классификация элементов системы государственного регулирования не выстроена, что затрудняет не только единообразное понимание их содержания и, соответственно, применение на практике, но и формирование каких-либо «исчерпывающих» перечней средств государственного воздействия на общественные отношения (особенно бессмысленной данная работа представляется в части косвенных средств воздействия на общественные отношения). Так, например, лицензирование хозяйственной деятельности и государственный контроль в одних нормативных источниках определяются как вид государственного регулирования, в других - как форма, в третьих - как метод государственного регулирования.

Нет единства и в понимании сущности и места антимонопольного регулирования в системе государственного регулирования. В одних нормативных правовых актах под антимонопольным регулированием понимается метод государственного регулирования, в других антимонопольное регулирование отнесено к мерам реализации государственной политики. В теории антимонопольное регулирование рассматривается и как вид, и

¹ Далее по тексту – Закон, Закон о торговле.

как форма государственного регулирования. Основываясь на анализе признаков, присущих антимонопольному регулированию как деятельности государства, и их общности для аналогичной деятельности в других сферах (по используемым средствам воздействия на общественные отношения), в контексте предмета регулирования Закона антимонопольное регулирование следовало бы рассматривать как разновидность государственного регулирования наряду с другими его видами, такими как налоговое регулирование, таможенно-тарифное регулирование, валютно-финансовое и др. Исходя из изложенной в заголовке статьи 4 Закона логики классификации элементов системы государственного регулирования - «методы государственного регулирования» более корректным представляется описание антимонопольного воздействия на отношения в сфере торговой деятельности через указание основного применяемого непосредственно в Законе метода антимонопольного характера - установление антимонопольных ограничений и запретов (антимонопольных правил и требований). Что касается второго основного и непосредственного метода антимонопольного регулирования - антимонопольного контроля в сфере торговой деятельности, то его выделение в статье 4 Закона не имеет смысла, так как он охватывается содержащимся в пункте 4 части 1 статьи 4 Закона понятием «государственный контроль».

Если под формой регулирования понимать порядок осуществления определенных действий (определенные процессы) в отношении объекта воздействия, а под методом - конкретные способы, приемы воздействия на объект регулирования, то зачастую форма, отражающая воздействие на определенный предмет, совпадает с методом и это затрудняет однозначное определение, к какому элементу государственного регулирования относится то или иное средство воздействия на общественные отношения. В качестве примера можно привести тот же государственный контроль - он одновременно отражает форму государственного воздействия на правоотношения в целом и метод, которым обеспечивается воздействие на правоотношения, в частности.

Исходя из предложенной в юридической литературе² классификации методов государственного регулирования, описывающей в общем виде многообразие и многочисленность средств, которые использует или может использовать государство, задача по определению в нормативном правовом акте исчерпывающего перечня методов государственного регулирования представляется разрешимой либо путем описания в законе указанных методов через общие родовые признаки (например, экономические и административные; организационные, властные, просветительские и т.д.), либо закон должен быть по-настоящему комплексным, то есть содержать в систематизированном виде весь нормативно-правовой материал о регулировании всей сферы торговых и иных, непосредственно связанных с ними отношений, чего в отношении Закона о торговле сказать нельзя.

С учетом вышеизложенного попытка сформировать в Законе о торговле по аналогии с Федеральным законом «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» исчерпывающий перечень методов государственного регулирования изначально была обречена на неудачу. Собственно, «исчерпанность» методов государственного регулирования в Федеральном законе «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» также весьма относительна, поскольку систематизация элементов государственного регулирования в статье 12 данного Федерального закона не безупречна (в ней также смешаны виды и методы государственного регулирования, которые, кроме того, соотносятся как общее и частное; ссылка на «другие федеральные законы», в соответствии с которыми осуществляется государственное регулирование внешнеторговой деятельности, раскрывает перечень средств воздействия государства на внешнюю торговлю (в частности, Федеральным законом от 19.07.1998 № 114-ФЗ «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами» предусмотрены методы осуществления государственного регулирования, не поименованные в Федеральном законе «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности»).

Даже для ограниченной частью 3 статьи 1 Закона совокупности отношений, регулируемых как отношения, возникающие в сфере внутренней торговли, перечень приведенных в части 1 статьи 4 Закона методов государственного регулирования является далеко неполным. В числе непосредственных и общих методов регулирования отношений между органами государственной власти и хозяйствующими субъектами в связи с организацией и осуществлением торговой деятельности следует назвать:

- 1) лицензирование отдельных видов торговой деятельности отдельными видами товаров и, соответственно, запрещение и пресечение торговли данными видами товаров без соответствующей лицензии;
- 2) государственное регулирование цен на отдельные виды товаров.

Систему методов государственного регулирования этих отношений дополняют общие методы, применяемые к данным отношениям как к разновидности других отношений (предпринимательских, налоговых, др.), а именно государственная регистрация хозяйствующих субъектов, государственная поддержка малого предпринимательства, прогнозирование и планирование, другие методы, присущие налоговому, таможенному, техническому и другим видам регулирования. Государственное регулирование отношений между хозяйствующими субъектами и органами государственной власти субъектов Российской Федерации помимо перечисленных в пунктах 1 и 4 части 1 статьи 4 Закона методов основывается на методах программирования и нормирования, содержание которых раскрыто непосредственно в Законе (соответствующие статьи главы 4).

² См.: Тихомиров Ю.А. Юридические режимы государственного регулирования экономики // Право и экономика. 2000. № 5; Концепция развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М., 2004. С. 406.

Еще более обширной система методов государственного регулирования представляется, если вспомнить о специальных методах регулирования отношений, возникающих при организации и осуществлении торговли отдельными видами товаров. В частности, Федеральным законом от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» предусмотрен такой способ регулирования торговли алкогольной продукцией, как декларирование продажи алкогольной продукции. Федеральный закон от 22.06.1998 № 86-ФЗ «О лекарственных средствах» предусматривает такой метод государственного регулирования, как аттестация и сертификация специалистов, занятых в сфере обращения лекарственных средств (в том числе в оптовой и розничной торговле лекарственными средствами)³. Федеральными законами от 13.12.1996 № 150-ФЗ «Об оружии», от 08.01.1998 № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» в качестве метода государственного регулирования оборота отдельных видов оружия, наркотических средств и психотропных веществ предусматривается непосредственное ограничение их оборота. В соответствии с Федеральным законом от 29.12.2006 № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» в сфере производства и оборота сельскохозяйственной продукции применяются такие методы государственного регулирования, как товарные и закупочные интервенции.

Косвенными методами государственного регулирования торговли отдельными видами товаров являются сертификация, маркирование товаров (например, алкогольной продукции в соответствии с Федеральным законом «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции», табачной продукции в соответствии с Федеральным законом от 22.12.2008 № 268-ФЗ «Технический регламент на табачную продукцию»), государственная регистрация товаров (например, лекарственных средств в соответствии с Федеральным законом «О лекарственных средствах»⁴), поскольку таким образом запрещается оборот несертифицированных, немаркированных, незарегистрированных товаров.

Некоторые из вышеперечисленных методов государственного регулирования предусматривались первыми редакциями законопроекта. Однако в ходе ведомственной и депутатско-сенаторской дискуссии они постепенно исключались одновременно с «зачисткой» законопроекта от норм, дублирующих положения общетраслевых по отношению к данному законопроекту федеральных законов, и бланкетных норм, в самых общих чертах описывающих суть регулирования указанных отношений как разновидности других (главным образом предпринимательских) и отсылающих для определения полного его содержания также к общетраслевым федеральным законам (Федеральным законам от 08.08.2001 № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (в части лицензирования торговой деятельности), от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (в части уведомления о начале осуществления торговой деятельности и организации государственного и муниципального контроля), от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (в части технического регулирования в сфере торговли (классификации торговых объектов и стандартизации в торговле) или к федеральным законам об обороте отдельных видов товаров, изъятие из которых норм о торговле определенными видами товаров и перенесение их в Закон о торговле нарушило бы системную целостность таких федеральных законов.

В результате в части 1 статьи 4 Закона остались только те основные методы государственного регулирования, которые сопряжены с целями данного Закона, указанными в части 2 его статьи 1, частично совпадающими с целями государственного регулирования. Для корректной конструкции нормы на это и следовало указать в статье 4 Закона, а также пропорционально (соответственно новым формулировкам целей) расширить перечень методов государственного регулирования торговой деятельности, в частности за счет включения в него программирования и планирования, нормирования обеспеченности населения торговыми площадями, регистрации хозяйствующих субъектов в специальных реестрах (торговых реестрах).

Взаимосвязь целей и методов государственного регулирования (то есть применение каждого предусмотренного нормативным правовым актом метода должно быть обусловлено необходимостью достижения государственно значимой цели) является способом обеспечения нормативно-правовой сбалансированности государственного воздействия на общественные отношения. С учетом данного обстоятельства для облегчения проверки наличия связи между целями и методами государственного регулирования используется такой прием законодательной техники, как объединение данных элементов в одну статью. Отсутствие же связи между методом государственного регулирования и целью государственного регулирования, то есть фактически объяснения, зачем государство регламентирует определенные общественные отношения и воздействует на них (их определенный участок), чаще всего свидетельствует о непроработанности нормативного акта, но нередко - о необоснованном и, следовательно, чрезмерном вмешательстве государства в соответствующие отношения.

Использованные в части 2 статьи 1 Закона для описания глобальных с точки зрения экономики целей чрезвычайно общие и обтекаемые формулировки позволили законодателю на последнем этапе законотворческого процесса без особых затруднений вписать в Закон такой метод государственного регулирования торговой

³ Применение данного метода также предусматривается Федеральным законом от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств», который вступает в силу с 01.09.2010.

⁴ А также в соответствии с Федеральным законом от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств», который вступает в силу с 01.09.2010.

деятельности, как регулирование цен на отдельные виды товаров, который изначально не предусматривался Концепцией законопроекта и от которого законопроект фактически охранялся Правительством РФ вплоть до принятия во втором чтении. Эти же формулировки, на наш взгляд, позволяют законодателю без каких-то особых обоснований дополнять перечень методов государственного регулирования торговой деятельности в будущем.

Поскольку, как было отмечено выше, в части 1 статьи 4 Закона перечислены формы и методы государственного регулирования, применение которых предусмотрено непосредственно данным Законом для достижения указанных в части 2 статьи 1 Закона целей, то все они в том или ином объеме реализованы непосредственно в Законе.

Так, общие и основные требования к организации и осуществлению торговой деятельности изложены в статьях главы 2 Закона. В силу содержащихся в указанных статьях отсылающих к другим федеральным законам норм требования к организации и осуществлению торговой деятельности, по сути, предусматриваются действующими федеральными законами и, что не исключается, в будущем могут устанавливаться новыми федеральными законами.

Такой присущий антимонопольному регулированию как разновидности государственного регулирования метод, как установление антимонопольных ограничений и запретов, реализован в статьях 13 - 15 Закона. Этот же метод в части установления общих антимонопольных ограничений и запретов, распространяющихся на хозяйствующие субъекты, реализуется в соответствующих статьях Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции». Нормами данного Федерального закона определяются принципы реализации таких методов, как антимонопольный контроль и антимонопольное принуждение и процедуры их применения.

Информационное обеспечение только с определенной долей условности можно считать методом государственного регулирования, причем весьма косвенным (если основываться на понимании государственного регулирования как деятельности конкретных государственных органов, направленной на реализацию государственной политики в определенной сфере). В контексте Закона информационное обеспечение в области торговой деятельности было бы точнее определить как метод государственного управления. Посредством организации информационного обеспечения в области торговли государство, как следует из части 1 статьи 20 Закона, преследует достижение таких государственно значимых целей, как повышение эффективности управления в области торговой деятельности и содействие ее развитию. Создание предусмотренных статьей 20 Закона информационных систем требуется для обеспечения органов государственной власти, органов местного самоуправления, хозяйствующих и иных субъектов полной, достоверной и актуальной информацией (о состоянии отрасли, происходящих в ней процессах и проявляющихся тенденциях, о требованиях законодательства, предъявляемых к осуществлению торговой деятельности, и о его реализации), необходимой для качественного выполнения государственными органами и органами местного самоуправления своих функций, для полной реализации хозяйствующими субъектами своих прав и интересов в указанной сфере.

Информационными ресурсами, указанными в статье 20 Закона, информационное обеспечение в области торговой деятельности не исчерпывается. Как самостоятельный блок информационного обеспечения в сфере торговой деятельности следует рассматривать организацию государством обеспечения доступа к определенной информации, принадлежащей хозяйствующим в сфере торговли субъектам, путем возложения на них обязанности по размещению в информационно-телекоммуникационной сети Интернет или предоставлению по соответствующим запросам сведений, необходимых контрагентам для принятия решения об установлении договорных отношений (части 1 и 2 статьи 9 Закона).

Пунктом 4 части 1 статьи 4 Закона муниципальный контроль в области торговой деятельности ошибочно отнесен к методам государственного регулирования. Являясь деятельностью органов местного самоуправления, уполномоченных на организацию и проведение проверок соблюдения требований, установленных муниципальными правовыми актами (статья 2 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»), муниципальный контроль является элементом системы муниципального регулирования, которое строго обособлено от государственного регулирования (статьи 12, 130 - 133 Конституции РФ, статья 1 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статьи 1 и 4 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Что касается государственного контроля (надзора) в области торговой деятельности как метода государственного регулирования, то основные принципы его реализации (проведения контрольно-надзорных мероприятий) изложены в статье 16 Закона. Поскольку нормы названной статьи содержат отсылки к «законодательству Российской Федерации», то государственный контроль (надзор) в области торговой деятельности организуется и осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и другими федеральными законами, входящими в состав законодательства о государственном контроле (надзоре).

Как уже отмечалось, в действительности перечень методов государственного регулирования торговой деятельности значительно шире, чем приведенный в части 1 статьи 4 Закона. В этой связи сформулированный в части 2 статьи 4 Закона запрет на применение других методов представляется не просто некорректным, но и ошибочным, особенно с учетом использованной для его описания конструкции. Если бы часть 2 статьи 4 Закона предусматривала отсылку к другим федеральным законам с целью определения легальности использования для государственного регулирования торговой деятельности других, не поименованных в части 1 статьи 4 Закона методов государственного регулирования, то ее можно было бы критиковать за мнимое закрытие перечня методов государственного регулирования торговой деятельности. Однако часть 2 статьи 4 Закона отсылает к другим федеральным законам не как к источникам, содержащим дополнительные к указанным в части 1 статьи 4 Закона методы государственного регулирования, а как к источникам, определяющим случаи применения других, не предусмотренных частью 1 статьи 4 Закона, методов.

Случаи применения методов государственного регулирования редко описываются в федеральных законах как обстоятельства, при которых на правоотношения оказывается определенное государственное воздействие. Как правило, такой законодательный прием используется тогда, когда в регулируемой сфере допускается возникновение определенных ситуаций, изменение которых или ограничение влияния которых (на социум, его отдельные элементы, окружающую среду, др.) возможно путем применения специальных методов воздействия на общественные отношения, обладающих потенциальной опасностью для этих или других общественных отношений и ввиду этого требующих четкой регламентации оснований и правил их применения. В качестве примера можно привести Федеральный закон «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности», который достаточно строго, хотя и не вполне исчерпывающе, определяет случаи применения нетарифного регулирования внешней торговли товарами; при этом данным Федеральным законом наряду с регламентацией случаев применения нетарифного регулирования определяются требования к процедуре применения тех или иных средств нетарифного регулирования. Пример корреспондирования случаев и методов государственного регулирования содержится в самом Законе: согласно части 5 статьи 8 Закона такой метод, как ценовое регулирование путем установления предельных розничных цен, применяется при наступлении описанного в данной норме случая-события: если в течение тридцати календарных дней подряд на территории отдельного субъекта Российской Федерации или территориях субъектов Российской Федерации рост розничных цен на отдельные виды социально значимых продовольственных товаров составит тридцать и более процентов, то Правительство РФ в целях стабилизации розничных цен на данные виды товаров имеет право устанавливать предельно допустимые розничные цены на них на территории такого субъекта Российской Федерации или территориях таких субъектов Российской Федерации на срок не более чем девяносто календарных дней.

Что касается других, не поименованных в части 1 статьи 4 Закона методов государственного регулирования торговой деятельности (лицензирования торговли отдельными видами товаров, ценового регулирования в других формах (установления минимальных цен, предельных торговых надбавок, др.), то их применение не обуславливается в соответствующих федеральных законах какими-либо случаями (ситуациями), а предусматривается как способ воздействия на отношения в целом для достижения провозглашенных в данных законах целей (см. Федеральные законы «О лицензировании отдельных видов деятельности», «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции», др.).

С учетом изложенного более корректно с точки зрения существующей законодательной системы содержание государственного регулирования торговой деятельности описывалось в ранних версиях законопроекта - путем отсылки к другим федеральным законам как к источникам методов государственного регулирования торговой деятельности. Однако в этих же редакциях перечень методов государственного регулирования не исчерпывался только теми методами, механизмы реализации которых были прописаны непосредственно в Законе, а включал практически все основные методы регулирования отношений в сфере торговли и отсылал скорее к будущим федеральным законам, а не существующим.

В итоговой же редакции Закона часть 2 статьи 4 выглядит бессмысленной с логической точки зрения (таким приемом никак не исчерпывается перечень методов государственного регулирования торговой деятельности) и избыточной и некорректной с юридической точки зрения: во-первых, запрет на применение методов государственного регулирования, ограничивающих права и свободы граждан и их объединений, если таковые не предусмотрены федеральными законами, фактически сформулирован в Конституции РФ (часть 3 статьи 55) и Гражданском кодексе РФ (пункт 2 статьи 1), во-вторых, источниками методов государственного регулирования являются не только федеральные законы, но и федеральные конституционные законы (например, значительнейший комплекс мер государственного регулирования, право на применение которых без необходимости какого-либо корреспондирования с федеральными законами, предусмотрен Федеральным конституционным законом от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», не говоря уже о мерах государственного регулирования экономики, предусмотренных Федеральными конституционными законами от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении», от 30.01.2002 № 1-ФКЗ «О военном положении»).

Поэтому от абсолютизации предусмотренного Законом перечня методов государственного регулирования как определенно-конечного и ограничения его только теми методами, которые предусмотрены федеральными законами, следует отказаться. С точки зрения диалектики заявление законодателя о том, что им

сформирован исчерпывающий перечень методов государственного регулирования и что это должно гарантировать торговле предсказуемость и стабильность государственной политики в данной сфере, выглядит достаточно претенциозным, поскольку стройная и исчерпывающая классификация всех элементов системы государственного регулирования пока не сформирована и не описана в принципе⁵, а набор средств государственного регулирования, которые, например, может реализовывать Правительство РФ в соответствии с Федеральным конституционным законом от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», описан такими широкими формулировками, что позволяет принимать не предусмотренные законом и другими федеральными законами решения (например, в рамках принятия мер по реализации государственной структурной и инвестиционной политики, мер по защите интересов отечественных производителей товаров, исполнителей работ и услуг).

Сама отрасль в лице хозяйствующих в ней субъектов не очень, на наш взгляд, нуждается в «условно» исчерпывающих перечнях методов государственного регулирования. Во-первых, потому, что условность исчерпания ими методов государственного воздействия на торговые и непосредственно связанные с ними отношения размывает гарантии реализации государством предсказуемой и стабильной государственной политики в сфере торговли. Во-вторых, потому что ограничение источников методов государственного регулирования только федеральными законами может сослужить плохую службу отрасли в ситуациях, когда потребуется оперативное применение мер воздействия, еще «не прописанных» в соответствующих федеральных законах, что ярко продемонстрировал финансово-экономический кризис 2008 - 2009 годов, побудивший Правительство РФ принять ряд антикризисных мер, в том числе в сфере торговли. С учетом комплексности и многоплановости возникающих при организации и осуществлении торговой деятельности отношений, высокой чувствительности отрасли к изменениям внешней и внутренней среды и зависимости от них, перечень источников, содержащих позитивные и косвенные средства государственного регулирования (например, создание благоприятных условий для развития отрасли, развитие научных исследований в сфере отрасли и др.), представляется логичным расширить и включить в него как минимум нормативные указы Президента РФ (см. статью 14 Федерального конституционного закона от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации») или вовсе отказаться от определения нормативных источников методов государственного регулирования, как не гарантирующих отрасли защиту от применения государством строго определенного набора мер воздействия (в Законе нет реальных мер, обеспечивающих реализацию гарантий использования государством только методов, которые предусмотрены федеральными законами, а именно не определено, как следует оценивать принятие указа Президента РФ или постановления Правительства РФ, предусматривающего применение для воздействия на торговые и непосредственно связанные с ними отношения новые методы) и формально сдерживающих развитие системы государственного регулирования торговой деятельности. В качестве примера автономного от Закона развития указанной системы в пользу торговой отрасли следует привести программу по стимулированию приобретения новых автотранспортных средств взамен вышедших из эксплуатации и сдаваемых на утилизацию, а также по созданию в Российской Федерации системы сбора и утилизации вышедших из эксплуатации автотранспортных средств, которая реализуется как эксперимент на основании Постановления Правительства РФ от 31.12.2009 № 1194. И хотя ее главными целями провозглашены поддержка российской автомобильной промышленности, повышение безопасности дорожного движения и стабилизация экологической ситуации, однако она предполагает косвенное регулирование такого сектора торговли, как торговля автомобилями - указанным актом предусматривается выделение субсидий на возмещение потерь в доходах торговых организаций при продаже новых автотранспортных средств российского производства физическим лицам, сдавшим на утилизацию вышедшее из эксплуатации автотранспортное средство. Кстати говоря, отсутствие в статье 4 Закона такого метода государственного регулирования, как программирование и планирование, на федеральном уровне не препятствует Министерству промышленности и торговли РФ разрабатывать Стратегию развития внутренней торговли Российской Федерации на 2010 - 2015 годы⁶, что не исключает в будущем постановку вопросов о ее легитимности (в зависимости от ее содержания).

Все вышеизложенные моменты должны быть учтены и получены соответствующее нормативное выражение при совершенствовании Закона.

*Апрель, 2010
Л.В. Щур-Труханович*

⁵ См.: Щур-Труханович Л.В. Целевой аппарат Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» //www.cisep.ru / Постатейные комментарии Л.В. Щур-Труханович к Федеральному закону «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации».

⁶ Официальный сайт Министерства промышленности и торговли РФ // http://www.mi.gov.ru.