

## **Регулирование организации и управления торговой деятельностью, социально-экономического развития регионов: правовая оценка, перспективы совершенствования**

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

1 февраля 2010 года вступил в силу Федеральный закон от 28 декабря 2009 года № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ, 04.01.2010, № 1, ст. 2), которым как следует из его статьи 1 определены основы государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации.

Принятие данного Федерального закона не существенно изменило нормативно-правовой массив, регулирующий отношения в связи с осуществлением и организацией торговой деятельности.

В настоящем пособии проводится анализ основных положений указанного Федерального закона, а также иных актов, регулирующих отношения в указанной сфере, дается правовая оценка им, описываются основные направления их совершенствования по мнению автора.

### **1. Характеристика и состояние нормативной базы, регулирующей отношения в сфере торговли**

Согласно статье 3 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» правовое регулирование отношений в области торговой деятельности осуществляется:

1) Гражданским кодексом Российской Федерации (Собрание законодательства РФ, 05.12.1994, № 32, ст. 3301; 29.01.1996, № 5, ст. 410);

2) Законом Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» (Ведомости СНД и ВС РФ, 09.04.1992, № 15, ст. 766) и другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Российской Федерации;

3) законами субъектов Российской Федерации, иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Приведенный перечень дает лишь общее представление о нормативном массиве, регулирующем отношения в сфере торговли. В отсутствие в федеральном законодательстве специального тематического законодательного акта о регулировании торговых отношений обуславливало включение вопросов регулирования торговых отношений в принимаемые на протяжении почти двадцати лет нормативные правовые акты, комплексно регулирующие отношения в сфере предпринимательства и государственного управления.

Федеральным законом «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» предусматривается регулирование двух групп отношений, возникающих в сфере торговли:

- 1) отношения в связи с организацией торговой деятельности;
- 2) отношения в связи с осуществлением торговой деятельности.

Объекты указанных отношений различаются, несмотря на общность для них «торговой деятельности».

Организация торговой деятельности с использованием стационарных торговых объектов как подготовительный этап торгового процесса представляет собой комплекс таких действий, как приобретение на различных основаниях торговых объектов (строительство новых, реконструкция имеющихся, аренда у сторонних организаций, др.), подготовка их к эксплуатации (включая заключение соответствующих сервисных договоров), приобретение необходимого торгово-технологического оборудования (инструмента, инвентаря) и подготовка его к эксплуатации (включая регистрацию контрольно-кассовой техники, техническое освидетельствование сосудов, работающих под давлением, лифтов и т.д.), получение необходимых разрешительных документов (лицензий, разрешений, пр.) и совершение иных действий по легализации своей деятельности (подача уведомлений о начале осуществления торговой деятельности, регистрация декларации пожарной безопасности, др.), регистрация знака обслуживания или легализация коммерческого обозначения, разработка планов (карт, схем, правил учета) торгово-технологических операций, определение режима работы, наём и расстановка персонала, проектирование финансовых процессов и др.

При организации торговой деятельности без использования торговых объектов или с использованием нестационарных торговых объектов состав указанных действий изменяется, появляются новые (в частности, при организации дистанционной торговли – регистрация Интернет-ресурса (для электронной торговли), подготовка носителей описаний товаров (регистрация, печать, заключение договора на оказание сервисных услуг и т.д.).

С началом осуществления торговой деятельности отдельные действия организационного характера трансформируются в постоянные торгово-технологические операции (эксплуатация оборудования, координация работы персонала и оплата его труда, информационно-аналитическое обеспечение деятельности, исчисление и уплата налогов, обязательных страховых взносов и другие технологические и хозяйственные операции).

Собственно осуществление торговой деятельности выражается в комплексе действий по приобретению и продаже товаров (определение условий соответствующих договоров, в том числе согласование их с контрагентами, заключение договоров и их исполнение с использованием имеющихся материальных (торговых объектов, торговых площадей, оборудования и инструментов, пр.), информационных (официальных сайтов в соответствующих информационно-телекоммуникационных сетях, пр.) и человеческих ресурсов).

Условно нормативный массив, регулирующий отношения в сфере торговли, можно разделить на следующие блоки:

**1. Организация торговой деятельности.** В этот блок входят нормативные акты, регулирующие отношения, возникающие при организации торговой деятельности, как вида предпринимательской деятельности. В их числе – общеотраслевые федеральные законы:

– от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (Собрание законодательства РФ, 13.08.2001, № 33 (часть I), ст. 3431) (в части регистрации в качестве участников гражданского оборота);

– от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ «Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая» (Собрание законодательства РФ, № 31, 03.08.1998, ст. 3824), от 5 августа 2000 года № 117-ФЗ «Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть вторая» (Собрание законодательства РФ, 07.08.2000, № 32, ст. 3340) (в части постановления на налоговый учет, а также уплаты хозяйствующими в сфере торговли субъектами отдельных видов налогов);

– от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» (Собрание законодательства РФ, 27.07.2009, № 30, ст. 3738) (в части регистрации в качестве страхователей);

– от 29 ноября 2007 г. № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ, 03.12.2007, № 49, ст. 6043) (в части присвоения кодов статистической отчетности и предоставления статистических отчетов);

– от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (Собрание законодательства РФ, 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6249) (в части уведомления государства о начале осуществления отдельных видов торговой деятельности);

– от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (Собрание законодательства РФ, 13.08.2001, № 33 (часть I), ст. 3430) (в части лицензирования торговли отдельными видами товаров);

– от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (Собрание законодательства РФ, 28.07.1997, № 30, ст. 3594) (в части регистрации создаваемых или реконструируемых торговых объектов капитального характера);

– от 22 мая 2003 г. № 54-ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов» (Собрание законодательства РФ, 26.05.2003, № 21, ст. 1957) (в части оснащения торговых объектов контрольно-кассовой техникой и ее регистрации);

– от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ, 30.07.2007, № 31, ст. 4006) (в части внесения в реестр субъектов малого и среднего предпринимательства);

– от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ «Трудовой кодекс Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ, 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 3) (в части найма работников, проведения обязательных медицинских осмотров);

– от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ, 29.07.2002, № 30, ст. 3032) (в части использования труда иностранных граждан);

– от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» (Собрание законодательства РФ, 04.01.2010, № 1, ст. 5), другие;

и принятые в их исполнение нормативные правовые акты.

Перечисленные акты возлагают на хозяйствующих в сфере торговли субъектов обязанности и обременения общие для всех субъектов предпринимательской деятельности в Российской Федерации.

**2. Осуществление торговой деятельности.** Данный блок образуют нормативные акты, устанавливающие специальные требования к осуществлению торговой деятельности (требования к торговому процессу и его операциям). Указанные требования преимущественно содержатся в нормативных правовых актах, устанавливающих обязательные требования к осуществлению отдельных видов деятельности, принятых в развитие общеотраслевых федеральных законов, в первую очередь – Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (Собрание законодательства РФ, 30.12.2002, № 52 (ч. 1), ст. 5140), устанавливающего систему технического регулирования в Российской Федерации, основанную на технических

регламентах. В числе технических регламентов, устанавливающих требования к реализации продукции (совершенно реализационных торгово-технологических операций):

- Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. № 268-ФЗ «Технический регламент на табачную продукцию» (Собрание законодательства РФ, 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6223);
- Федеральный закон от 27 октября 2008 г. № 178-ФЗ «Технический регламент на соковую продукцию из фруктов и овощей» (Собрание законодательства РФ, 03.11.2008, № 44, ст. 4984);
- Федеральный закон от 12 июня 2008 г. № 88-ФЗ «Технический регламент на молоко и молочную продукцию» (Собрание законодательства РФ, 16.06.2008, № 24, ст. 2801).

В соответствии с нормами статьи 46 Федерального закона «О техническом регулировании» обязательному применению подлежат установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными документами федеральных органов исполнительной власти, в том числе государственные стандарты на отдельные виды продукции, в части, соответствующей целям защиты жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества; охраны окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений; предупреждения действий, вводящих в заблуждение приобретателей; обеспечения энергетической эффективности.

Отдельная группа актов, устанавливающих требования к осуществлению торговли в части ценообразования и заключения договоров купли-продажи, образуют Указ Президента Российской Федерации от 28 февраля 1995 г. № 221 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)» (Собрание законодательства РФ, 06.03.1995, № 10, ст. 859), постановление Правительства Российской Федерации от 7 марта 1995 г. № 239 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)» (Собрание законодательства РФ, 13.03.1995, № 11, ст. 997) и принятые в их развитие:

- постановление Правительства Российской Федерации от 8 августа 2009 г. № 654 «О совершенствовании государственного регулирования цен на жизненно необходимые и важнейшие лекарственные средства» (Собрание законодательства РФ, 17.08.2009, № 33, ст. 4086);
- постановление Правительства Российской Федерации от 16 июня 2001 г. № 467 «О мерах по совершенствованию государственного регулирования в сфере производства и оборота этилового спирта из пищевого сырья» (Собрание законодательства РФ, 25.06.2001, № 26, ст. 2680);
- постановление Правительства Российской Федерации от 8 февраля 1996 г. № 131 «О мерах по обеспечению устойчивой работы ликероводочной отрасли промышленности» (Собрание законодательства РФ, 12.02.1996, № 7, ст. 690);
- приказ Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка от 30 ноября 2009 г. № 17н «Об установлении и введении с 1 января 2010 года минимальной цены на водку для розничной продажи» (Российская газета, № 241, 16.12.2009), другие. В числе актов, предусматривающих особенности ценообразования, следует назвать Налоговый кодекс Российской Федерации (статья 187.1) и принятый Министерством финансов Российской Федерации для его реализации приказ от 25 августа 2006 г. № 108н «Об утверждении форм уведомлений о максимальных розничных ценах на табачные изделия» (Российская газета, № 212, 22.09.2006).

В числе актов новейшего законодательства, устанавливающего косвенные требования к реализации отдельных видов товаров, следует назвать Федеральный закон от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», устанавливающий требования обеспечения энергетической эффективности при обороте товаров (в том числе сокращение оборота электрических ламп накаливания, запрет оборота товаров без информации о классе их энергетической эффективности, иной обязательной информации об энергетической эффективности в технической документации, прилагаемой к товарам, в их маркировке, на их этикетках в случае, если наличие такой информации является обязательным, др.).

**3. Организация и осуществление торговой деятельности.** Этот блок наиболее обширен. Его основу составляют Указ Президента Российской Федерации от 29 января 1992 г. № 65 «О свободе торговли» (Ведомости СНД и ВС РФ, 06.02.1992, № 6, ст. 290), Гражданский кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», Закон Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей», устанавливающие требования к организации торговой деятельности как вида предпринимательской деятельности и осуществлению торговой деятельности.

Положения данных федеральных законов развиваются в серии подзаконных постановлений Правительства Российской Федерации, образующих законодательство о защите прав потребителей:

- от 23 апреля 1997 г. № 481 «Об утверждении Перечня товаров, информация о которых должна содержать противопоказания для применения при отдельных видах заболеваний» (Собрание законодательства РФ, 28.04.1997, № 17, ст. 2020);
- от 13 мая 1997 г. № 575 «Об утверждении Перечня технически сложных товаров, в отношении которых требования потребителя об их замене подлежат удовлетворению в случае обнаружения в товарах существенных недостатков» (Собрание законодательства РФ, 19.05.1997, № 20, ст. 2303);

– от 21 июля 1997 г. № 918 «Об утверждении Правил продажи товаров по образцам» (Собрание законодательства РФ, 28.07.1997, № 30, ст. 3657);

– от 15 августа 1997 г. № 1037 «О мерах по обеспечению наличия на ввозимых на территорию Российской Федерации непродовольственных товарах информации на русском языке» (Собрание законодательства РФ, 25.08.1997, № 34, ст. 3981);

– от 19 января 1998 г. № 55 «Об утверждении Правил продажи отдельных видов товаров, перечня товаров длительного пользования, на которые не распространяется требование покупателя о безвозмездном предоставлении ему на период ремонта или замены аналогичного товара, и перечня непродовольственных товаров надлежащего качества, не подлежащих возврату или обмену на аналогичный товар других размера, формы, габарита, фасона, расцветки или комплектации» (Собрание законодательства РФ, 26.01.1998, № 4, ст. 482);

– от 6 июня 1998 № 569 «Об утверждении Правил комиссионной торговли непродовольственными товарами» (Собрание законодательства РФ, 15.06.1998, № 24, ст. 2733);

– от 27 сентября 2007 г. № 612 «Об утверждении Правил продажи товаров дистанционным способом» (Собрание законодательства РФ, 08.10.2007, № 41, ст. 4894);

– от 31 декабря 2009 г. № 1222 «О видах и характеристиках товаров, информация о классе энергетической эффективности которых должна содержаться в технической документации, прилагаемой к этим товарам, в их маркировке, на их этикетках, и принципах правил определения производителями, импортерами класса энергетической эффективности товара» (Собрание законодательства РФ, 01.02.2010, № 5, ст. 526), другие.

Следующий уровень образуют федеральные законы об обороте (обращении) отдельных видов товаров и принятые в их исполнение нормативные правовые акты, образующие законодательство об обороте (обращении) отдельных видов товаров, в частности, федеральные законы:

– от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» (Собрание законодательства РФ, 27.11.1995, № 48, ст. 4553);

– от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии» (Собрание законодательства РФ, 16.12.1996, № 51, ст. 5681);

– от 19 июля 1997 г. № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» (Собрание законодательства РФ, 21.07.1997, № 29, ст. 3510);

– от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» (Собрание законодательства РФ, 12.01.1998, № 2, ст. 219);

– от 26 марта 1998 г. № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» (Собрание законодательства РФ, 30.03.1998, № 13, ст. 1463);

– от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» (Собрание законодательства РФ, 10.01.2000, № 2, ст. 150);

– от 10 июня 2001 г. № 87-ФЗ «Об ограничении курения табака» (Собрание законодательства РФ, 16.07.2001, № 29, ст. 2942);

– от 7 марта 2005 г. № 11-ФЗ «Об ограничениях розничной продажи и потребления (распития) пива и напитков, изготавливаемых на его основе» (Собрание законодательства РФ, 07.03.2005, № 10, ст. 759);

– от 14 февраля 2009 г. № 22-ФЗ «О навигационной деятельности» (Собрание законодательства РФ, 16.02.2009, № 7, ст. 790);

– от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» (Собрание законодательства РФ, 19.04.2010, № 16, ст. 1815).

Одновременно требования к организации торговой деятельности (организации и использования торговых объектов) и осуществлению торгового процесса (выполнению торгово-технологических операций) содержатся в федеральных законах от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (Собрание законодательства РФ, 05.04.1999, № 14, ст. 1650) и принятых в его развитие подзаконных нормативных правовых актах, от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» (Собрание законодательства РФ, 28.07.2008, № 30 (ч. 1), ст. 3579).

Наиболее громоздким и избыточным обременениями административного характера хозяйствующих субъектов является нормативный массив об обороте алкогольной и спиртосодержащей продукции. Так для реализации положений Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» принято более десятка постановлений Правительства Российской Федерации (в частности от 25 июня 2007 г. № 401 «Об утверждении перечней парфюмерно-косметической продукции, на деятельность по обороту которой не распространяется действие Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» (Собрание законодательства РФ, 02.07.2007, № 27, ст. 3288), от 31 декабря 2005 г. № 857 «Об утверждении положения о представлении организациями уведомлений, подтверждающих закупку (в том числе для собственных нужд), поставки этилового спирта (в том числе денатурата) и нефасованной спиртосодержащей продукции с содержанием этилового спирта более 60 процентов объема готовой продукции, и форм уведомлений» (Собрание законодательства РФ, 09.01.2006, № 2, ст. 222), от 31 декабря 2005 г. № 872 «О справке, прилагаемой к грузовой таможенной декларации» (Собрание законодательства РФ, 23.01.2006, № 4,



ст. 381), от 31 декабря 2005 г. № 864 «О справке к товарно-транспортной накладной на этиловый спирт, алкогольную и спиртосодержащую продукцию» (Собрание законодательства РФ, 16.01.2006, № 3, ст. 299), от 31 декабря 2005 г. № 866 «О маркировке алкогольной продукции акцизными марками» (Собрание законодательства РФ, 16.01.2006, № 3, ст. 300), от 21 декабря 2005 г. № 785 «О маркировке алкогольной продукции федеральными специальными марками» (Собрание законодательства РФ, 26.12.2005, № 52 (3 ч.), ст. 5748), от 19 июня 2006 г. № 380 «Об учете объемов производства и оборота (за исключением розничной продажи) этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» (Собрание законодательства РФ, 26.06.2006, № 26, ст. 2845), от 31 декабря 2005 г. № 858 «О представлении деклараций об объемах производства, оборота и использования этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» (Собрание законодательства РФ, 09.01.2006, № 2, ст. 223), от 25 июня 2007 г. № 400 «О Перечне районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, в которых разрешаются производство, поставки и розничная продажа питьевого этилового спирта» (Собрание законодательства РФ, 02.07.2007, № 27, ст. 3287), другие) и более десятка ведомственных актов – Министерства финансов Российской Федерации, Федеральной службы по регулированию алкогольной рынка.

Комплексно регулируются и отношения, возникающие при организации и осуществлении торговли на розничных рынках – Федеральным законом от 30 декабря 2006 г. № 271-ФЗ «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ, 01.01.2007, № 1 (1 ч.), ст. 34) и принятые в их развитие постановления Правительства Российской Федерации от 19 мая 2007 г. № 297 «Об утверждении Перечня сельскохозяйственной продукции, продажа которой осуществляется на сельскохозяйственном рынке и сельскохозяйственном кооперативном рынке» (Собрание законодательства РФ, 28.05.2007, № 22, ст. 2633), от 28 апреля 2007 г. № 255 «Об утверждении требований к оформлению паспорта безопасности розничного рынка и перечню содержащихся в нем сведений» (Собрание законодательства РФ, 30.04.2007, № 18, ст. 2240), от 10 марта 2007 г. № 148 «Об утверждении Правил выдачи разрешений на право организации розничного рынка» (Собрание законодательства РФ, 19.03.2007, № 12, ст. 1413).

Требования к организации и осуществлению торговой деятельности предусматриваются актами антимонопольного законодательства, основу которого составляет Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (Собрание законодательства РФ, 31.07.2006, № 31 (1 ч.), ст. 3434).

Запреты и ограничения, предусматриваемые вышеперечисленными актами, обеспечиваются нормами Федерального закона от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (Собрание законодательства РФ, 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1).

В соответствии с нормами федеральных законов от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ, 18.10.1999, № 42, ст. 5005) и от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, № 40, ст. 3822) до вступления в силу Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» принимали свои нормативные акты, преимущественно регулирующие отношения в сфере торговли в части установления требований к организации торговой деятельности (размещении торговых объектов, режиме работы торговых объектов, техническом и ином оснащении торговых объектов и т.д.). Статья 3 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» подтвердила право субъектов Российской Федерации на региональное нормотворчество в сфере торговли посредством принятия законов субъектов Российской Федерации и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Более того, Федеральным законом «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» за органами государственной власти субъектов Российской Федерации закреплено принятие нормативных правовых актов, устанавливающих порядок разработки и утверждения органами местного самоуправления схем размещения нестационарных торговых объектов (статья 10), порядок организации ярмарок и продажи товаров на них (статья 11), порядок разработки региональных программ (статья 18), нормативы обеспеченности населения субъектов Российской Федерации площадями торговых объектов (статья 19).

За органами местного самоуправления в соответствии со статьей 3 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» признается право издавать муниципальные правовые акты по вопросам, связанным с созданием условий для обеспечения жителей муниципального образования услугами торговли, в случаях и в пределах, которые предусмотрены данным Федеральным законом, другими федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации. В частности, статьей 10 названного Федерального закона на органы местного самоуправления возложены полномочия по утверждению схем размещения нестационарных торговых объектов.

## **2. Правовая оценка нормативной правовой базы, регулирующей отношения в сфере торговли, и основные направления совершенствования**

Действующую нормативную правовую базу, регулиющую отношения в сфере торговли, характеризуют:

1) бессистемность, которую демонстрирует разноплановость перечисленных в разделе 1 настоящего материала актов. Анализ положений Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» позволяет сделать заключение, что в ближайшее время системность правового регулирования в сфере торговли не может быть обеспечена как по причине не достижения обозначенной при принятии данного Федерального закона цели – определение основ государственного регулирования торговой деятельности, избирательности регулирования ограниченного набора вопросов торговой сферы, так и в связи с несовершенством распределения полномочий по выработке и реализации государственной политики в сфере внутренней торговли. Необходимо отметить, что образованное во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» Министерство промышленности и торговли Российской Федерации так и не стало единым централизованным органом, осуществляющим выработку и обеспечивающим реализацию государственной политики в сфере торговли. Такие блоки государственной политики как политика в области оборота (обращения) отдельных видов товаров, закреплены за различными федеральными органами исполнительной власти:

- гражданского оружия и патронов к нему – за Министерством внутренних дел Российской Федерации (Указ Президента Российской Федерации от 19 июля 2004 г. № 927 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ, 26.07.2004, № 30, ст. 3149);

- наркотических средств и психотропных веществ – за Федеральной службой Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков (Указ Президента Российской Федерации от 28 июля 2004 г. № 976 «Вопросы Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков» (Собрание законодательства РФ, 02.08.2004, № 31, ст. 3234);

- лекарственных средств – за Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации (постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 321 «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ, 12.07.2004, № 28, ст. 2898);

- сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, табачной продукции, пестицидов и агрохимикатов – за Министерством сельского хозяйства Российской Федерации (постановление Правительства Российской Федерации от 12 июня 2008 г. № 450 «О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ, 23.06.2008, № 25, ст. 2983);

- драгоценных металлов и драгоценных камней – за Министерством финансов Российской Федерации (постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ, 02.08.2004, № 31, ст. 3258);

- этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции – за Федеральной службой по регулированию алкогольного рынка (постановление Правительства Российской Федерации от 24 февраля 2009 г. № 154 «О Федеральной службе по регулированию алкогольного рынка» (Собрание законодательства РФ, 02.03.2009, № 9, ст. 1119).

Самый значительный блок государственной политики, непосредственно связанный с торговой деятельностью – политики в области защиты прав потребителей – закреплен за Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации.

Каждый из указанных федеральных органов исполнительной власти по-своему представляет и определяет содержание правового регулирования оборота (оптовой и розничной торговли) указанными видами товаров. Автономное нормотворчество в закрепленных за ними сферах без централизованного управления данным процессом порождает разрастание нормативно-правового массива регулирующего отношения в сфере торговли перечисленными группами товаров, конфликты и лоббизм интересов соответствующих отраслей при разработке нормативных правовых актов высшего уровня (федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации);

2) избыточность правового регулирования. Ярким проявлением данной характеристики являются акты законодательства о защите прав потребителей, которые, несмотря на положения Федерального закона «О техническом регулировании» предусматривают требования к качеству торгового обслуживания (например, Правила продажи отдельных видов товаров, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 1998 г. № 55). Избыточность правового регулирования торговых отношений присуща и новому Федеральному закону «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», отдельные положения которого ограничивая свободу договора замещают волю и интерес хозяйствующих субъектов нормативными предписаниями законодателя.

В отсутствие федеральных экспертизы и контроля за региональным и муниципальным нормотворчеством избыточность правового регулирования торговых отношений, выражающаяся в принятии актов не только дублирующих федеральные нормативные правовые акты, но и недопустимо развивающих их за пределами предоставленных органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления полномочий, ведет к созданию серьезных административных барьеров. Анализ нормативной базы субъектов Российской Федерации и отдельных органов местного самоуправления свидетельствует о том, что нередко региональные и муниципальные акты в области торговли в нарушение норм Гражданского кодекса

Российской Федерации регулируют гражданско-правовые договоры по заключению и реализации договоров (купли-продажи, розничной купли-продажи, др.).

Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» не способен изменить данную ситуацию. Напротив, неопределенность отдельных положений его статей 5 и 6, предусматривающих, в частности, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования торговой деятельности осуществляют полномочия по реализации государственной политики в области торговой деятельности на территории субъекта Российской Федерации. Поскольку под реализацией государственной политики понимаются не только правоприменительные (координирующие, наблюдательные и иные функции), но и нормотворческие полномочия (по принятию нормативных правовых актов, необходимых для реализации соответствующих положений государственной политики), представляется, что нормативный массив регионов будет «разрастаться», в первую очередь, за счет законов субъектов Российской Федерации о торговой деятельности, развивающих положения Федерального закона и восполняющих, по мнению органов государственной власти субъектов Российской Федерации», его пробелы.

Существенным недостатком региональной нормативной базы в сфере торговли является и то, что до настоящего времени в ряде субъектов Российской Федерации продолжают действовать нормативные правовые акты, принятые в 1992 – 2003 годах в соответствии с существовавшим на тот момент распределением полномочий в сфере торговли (оборота отдельных видов товаров) между федеральными органами и органами власти субъектов Российской Федерации. Несмотря на существенное обновление законодательства о защите прав потребителей и законодательства о качестве и безопасности пищевой продукции в 2004 году (в соответствии с Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ, 30.08.2004, № 35, ст. 3607) и законодательства об обороте этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции в 2005 году (в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 102-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» (Собрание законодательства РФ, 25.07.2005, № 30 (ч. 1), ст. 3113), в результате которого были существенно сокращены полномочия субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, в нормативно-правовой базе последних продолжают присутствовать акты, предусматривающие регулирование отношений в сфере защиты прав потребителей, обеспечения качества и безопасности пищевой продукции, оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции.

Для воздействия на данную ситуацию в Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности» включена статья 15, устанавливающая, что органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к установлению на товарном рынке правил осуществления торговой деятельности, отличающихся от аналогичных правил, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, в частности запрещается:

1) возложение на хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность, хозяйствующих субъектов, осуществляющих поставки товаров, обязанности по участию в повторной (дополнительной по отношению к проведенной в соответствии с федеральными законами) проверке качества и безопасности товаров, в региональной или муниципальной системе качества товаров, за исключением случаев, если такая обязанность передана органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления в установленном порядке;

2) понуждение хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность, хозяйствующих субъектов, осуществляющих поставки товаров, к участию в прохождении контрольных и (или) разрешительных процедур, установленных нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами в дополнение к предусмотренным федеральными законами процедурам и являющихся условиями организации и осуществления торговой деятельности на территории субъекта Российской Федерации или муниципального образования (аттестация торговых объектов, аккредитация хозяйствующих субъектов, сертификация товаров, соответствие торговых объектов требованиям законодательства Российской Федерации);

3) понуждение хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность, хозяйствующих субъектов, осуществляющих поставки товаров, продавать товары по ценам, определенным в порядке, установленном органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (за исключением случаев, если такие органы в установленном порядке наделены правом осуществлять государственное регулирование цен на товары) или органами местного самоуправления;

4) принятие иных нормативных правовых актов, решений, предусматривающих:

а) установление запретов или введение ограничений в отношении свободного перемещения товаров между субъектами Российской Федерации, между муниципальными образованиями в границах субъекта Российской Федерации;

б) введение ограничений продажи отдельных видов товаров на территориях субъектов Российской Федерации, территориях муниципальных образований в границах субъектов Российской Федерации;

в) понуждение хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность, к заключению в приоритетном порядке договоров поставки товаров с определенными хозяйствующими субъектами, осуществляющими поставки товаров, а хозяйствующих субъектов, осуществляющих поставки товаров, к заключению в приоритетном порядке договоров поставки товаров с определенными хозяйствующими субъектами, осуществляющими торговую деятельность;

г) установление для хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность, ограничений выбора хозяйствующих субъектов, осуществляющих поставки товаров, а для хозяйствующих субъектов, осуществляющих поставки товаров, ограничений выбора хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность;

д) дискриминацию хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность, хозяйствующих субъектов, осуществляющих поставки товаров, в предоставлении доступа к объектам транспорта, инфраструктуры.

Обеспечить соблюдение указанных норм органами власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления планируется путем применения мер антимонопольного воздействия, в том числе привлечения к административной ответственности.

Принятие Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности» продемонстрировало тяготение органов власти к административному регулированию отношений в сфере торговли путем определения правил дозволенного поведения, возложения на хозяйствующих субъектов различной юридической и финансовой «тяжести» обременений, запретов и ограничений на совершение действий, которые отвечают основополагающим принципам предпринимательской деятельности (свободы предпринимательства, свободы договора, пр.), однако, в отдельных случаях привели к конфликту интересов хозяйствующих субъектов. Такая тенденция не согласуется ни с Концепцией административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах (распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р (Собрание законодательства РФ, 14.11.2005, № 46, ст. 4720), ни с Программой развития конкуренции в Российской Федерации (распоряжение Правительства Российской Федерации от 19 мая 2009 г. № 691-р (Собрание законодательства РФ, 01.06.2009, № 22, ст. 2736).

В этом смысле особое значение приобретает попытка законодателя задекларировать на законодательном уровне необходимость принятия актов по развитию торговли, в том числе, путем применения программно-целевого метода.

### **3. Состояние и характеристика нормативной правовой базы о социально-экономическом развитии и применении программно-целевых методов решения проблем в отраслях экономики и в субъектах Российской Федерации**

Для сбалансирования государственной политики в экономике стремление к государственному администрированию предпринимательской деятельности органами государственной власти компенсируется применением методов программирования и стратегического планирования.

Основой для их применения является Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ, 24.07.1995, № 30, ст. 2871), в соответствии с которым Правительством Российской Федерации разрабатываются программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (например, Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006 – 2008 годы), утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 г. № 38-р (Собрание законодательства РФ, 30.01.2006, № 5, ст. 589), концепция социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу (например, Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (Собрание законодательства РФ, 24.11.2008, № 47, ст. 5489).

В числе документов стратегического характера федерального уровня, затрагивающих в той или иной части сферу торговли, следует назвать:

– Доктрину продовольственной безопасности Российской Федерации (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. № 120 (Собрание законодательства РФ, 01.02.2010, № 5, ст. 502);

– Программу развития конкуренции в Российской Федерации (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 мая 2009 г. № 691-р (Собрание законодательства РФ, 01.06.2009, № 22, ст. 2736);

– Концепцию реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года



(одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2009 г. № 2128-р (Собрание законодательства РФ, 11.01.2010, № 2, ст. 264);

– Концепцию государственной поддержки организаций народных художественных промыслов на период до 2015 года (утверждена приказом Министерства промышленности и торговли Российской Федерации;

– Стратегию развития фармацевтической промышленности Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена приказом Министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 23 октября 2009 г. № 965), Стратегию развития легкой промышленности России на период до 2020 года (утверждена приказом Министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 24 сентября 2009 г. № 853), Стратегия развития автомобильной промышленности Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена приказом Министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 23 апреля 2010 г. № 319), другие стратегии развития отраслей промышленности, производящих товары потребительского назначения.

Нормативной основой разработки программ на федеральном уровне являются нормы Бюджетного кодекса Российской Федерации и Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594 (Собрание законодательства РФ, 10.07.1995, № 28, ст. 2669).

Примером применения программного метода для решения проблем в секторах промышленности и торговле, представляемых субъектами малого и среднего предпринимательства, является Ведомственная целевая программа «Развитие малого и среднего предпринимательства в отраслях промышленности и в торговле», утвержденная приказом Министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 15 февраля 2010 г. № 123.

Примерами применения стратегического планирования и программирования социально-экономического развития отдельных регионов Российской Федерации являются Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2009 г. № 2094-р), Стратегия экономического развития Сибири (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 июня 2002 г. № 765-р), Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2009 г. № 132-р).

В целях совершенствования деятельности по разработке, утверждению и реализации программ экономического и социального развития субъектов Российской Федерации Правительство Российской Федерации в своем распоряжении от 14 июня 2001 г. № 800-р, установило, что разработка и согласование программ экономического и социального развития субъектов Российской Федерации, имеющих федеральное значение и предлагаемых к финансированию с использованием средств федерального бюджета, осуществляется в порядке и по типовой форме, установленным Министерством экономического развития Российской Федерации. Последнее утвердило таковые своим приказом от 17 июня 2002 г. № 170 «О совершенствовании разработки, утверждения и реализации программ экономического и социального развития субъектов Российской Федерации».

Вышеперечисленные документы должны учитываться органами государственной власти субъектов Российской Федерации при разработке региональных программ развития торговли, предусмотренных Федеральным законом «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации».

*Июль, 2010*

*Л.В. Щур-Труханович*