

**Полномочия органов государственной власти  
Российской Федерации в области регулирования торговой деятельности  
в соответствии с Федеральным законом  
«Об основах государственного регулирования  
торговой деятельности в Российской Федерации»**

*(комментарий к статье 5 Федерального закона)*

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

Вступление в силу Федерального закона от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» не существенно изменило полномочия органов государственной власти Российской Федерации в области торговой деятельности: новые полномочия в основном сводятся к принятию нормативных правовых актов, необходимых для реализации Федерального закона<sup>1</sup>; старые и непосредственно выполняемые федеральными органами исполнительной власти в области торговой деятельности остались за рамками данного Федерального закона.

**Общая характеристика полномочий органов государственной  
власти Российской Федерации в области регулирования торговой деятельности**

Одной из целей Закона в части 2 его статьи 1 провозглашено разграничение полномочий в области регулирования торговой деятельности между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, что соответствует Концепции проекта Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», утвержденной 29.10.2007 Комиссией Правительства РФ по законопроекту (далее – Концепция законопроекта). Однако анализ положений Закона свидетельствует, что в полном объеме данная цель достигнута не была, и не только потому, что предмет Закона составляют отношения, которые уже урегулированы десятками других федеральных законов и сотнями подзаконных нормативных правовых актов, но и по причине несовершенства общей регламентации полномочий федеральной и региональной власти на самом высоком законодательном уровне.

В комплексном Законе о торговле объединены нормы, относимые к нормам гражданского права (в части регулирования отношений между организациями торговли и поставщиками товаров, между организациями торговли и собственниками торговых площадей, антимонопольного регулирования) и к нормам административного права (в части государственного и муниципального управления в сфере торговли в форме установления требований к организации и осуществлению торговой деятельности). Поскольку гражданское законодательство относится к ведению Российской Федерации (пункт «о» статьи 71 Конституции РФ), а административное – к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (подпункт «к» пункта 1 статьи 72 Конституции РФ), то о разграничении полномочий между разными уровнями власти речь может идти только в области административного управления торговлей и только в той части, которая еще не урегулирована действующими федеральными законами, в том числе принятыми по предметам ведения Российской Федерации (например, в части определения порядка продажи и покупки оружия, оборота ядовитых и наркотических средств (пункт «м» статьи 71 Конституции РФ)).

Что касается несовершенства общей регламентации полномочий федеральной и региональной власти, то наиболее ярко оно проявляется в определении роли органов власти и управления в выработке и реализации государственной политики.

Согласно части 3 статьи 80 Конституции РФ Президент РФ в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. Поскольку политика в сфере внутренней торговли является составной частью внутренней политики Российской Федерации, то, следовательно, определение основных ее направлений осуществляет Президент РФ.

Стоит отметить, что еще до принятия Конституции РФ Президентом РФ в Указе от 29.01.1992 № 65 «О свободе торговли» были определены основные направления в сфере внутренней торговли. Поскольку статья 80 Конституции РФ не определяет формы и способы провозглашения Президентом РФ основных направлений государственной политики, то в числе таковых следует рассматривать не только подписываемые Президентом РФ

<sup>1</sup> Далее по тексту – Закон, Закон о торговле.

федеральные законы и собственно указы Президента, но и ежегодные послания Президента РФ Федеральному Собранию, бюджетные послания, утверждаемые Президентом РФ национальные планы, стратегии, доктрины и иные аналогичные документы, публичные обращения Президента РФ к населению страны, а также выступления Президента РФ, его поручения Правительству РФ, др.

Если в 1991 – 2000 годах Президент РФ непосредственно определял основные направления государственной политики в сфере внутренней торговли (в числе которых, наряду с либерализацией торговли, провозглашалась необходимость усиления контроля за торговлей отдельными видами товаров, устранения административных и торговых барьеров) в своих посланиях и указах (см., например, Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «Общими силами – к подъему России (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» 1998 года, Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «Россия на рубеже эпох (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» 1999 года, Ежегодное послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации 2000 года, Указ Президента РФ от 07.02.1996 № 161 «Об усилении государственного контроля за оборотом алкогольной и табачной продукции иностранного производства», Указ Президента РФ от 28.02.1995 № 221 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)»), то с 2001 года направления политики в сфере внутренней торговли определяются только косвенно, через выражение направлений и принципов формирования других блоков внутренней политики Российской Федерации, например в составе блока политики противодействия коррупции (см. Национальный план противодействия коррупции, утвержденный Президентом РФ 31.07.2008 (№ Пр-1568), информационной политики (см. Стратегию развития информационного общества в Российской Федерации, утвержденную Президентом РФ 07.02.2008 (№ Пр-212)), государственного управления (Указ Президента РФ от 23.07.2003 № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003 – 2004 годах», др.)). В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2009 года приоритетные направления государственной политики в сфере внутренней торговли на предстоящий период выражены в основном в критике торговли за предпочтение «торговать тем, что создано в других странах», а также в оценке состояния других отраслей и определении государственной политики в их отношении. Так, основываясь на данной Президентом РФ оценке успешной реализации государственной программы развития сельского хозяйства и провозглашении продолжения политики поддержки села в будущем с целью выведения сельского хозяйства в лидеры экономического роста на годы вперед, можно предположить, что государство продолжит наблюдать за отношениями между сельхозтоваропроизводителями и их контрагентами (организациями торговли, производителями и поставщиками сельскохозяйственной техники и оборудования, минеральных удобрений, средств защиты растений, пр.) и при необходимости достижения запланированных результатов воздействовать на последних в интересах первых.

Основные направления государственной политики в сфере внутренней торговли, нашедшие выражение в Законе, в основном формулировались в даваемых Президентом РФ поручениях Правительству РФ, публичных выступлениях и заявлениях Президента РФ. Фактически на основании поручений Президента РФ, адресованных Правительству РФ, была сформулирована Концепция законопроекта и определено содержание Закона, главным образом направленное на противодействие навязыванию организациями торговли сельскохозяйственным товаропроизводителям несправедливых дискриминационных условий договоров поставки товаров или необоснованному отказу от заключения договоров поставки. Собираясь содержание основных направлений государственной политики в сфере внутренней торговли в отношении торговых сетей, сформулированное Президентом РФ, выражено в следующих тезисах:

- 1) торговля – сложный, весьма технологично организованный процесс<sup>2</sup>;
- 2) торговые сети не враг, с которым нужно бороться; наоборот, как только в том или ином регионе появляются торговые сети, это означает, что регион начал развиваться<sup>3</sup>;
- 3) торговые сети наряду с промышленностью являются кровеносными сосудами, обеспечивающими население всем необходимым<sup>4</sup>; торговые сети – это шаг в будущее и желание региональных властей обеспечить создание и развитие большого количества торговых сетей; это позитив в целом<sup>5</sup>;
- 4) бонусы за вхождение в торговую сеть – элементарный незаконный побор<sup>6</sup>; торговые сети зачастую ведут себя недобросовестно по отношению к местному производителю, который мог бы сдавать продукцию по гораздо

<sup>2</sup> Стенограмма встречи Президента РФ Д.А. Медведева с представителями региональных средств массовой информации, 18.11.2008. <http://www.kremlin.ru/news>.

<sup>3</sup> Стенографический отчет о встрече Президента РФ Д.А. Медведева с членами Совета палаты Совета Федерации, 05.11.2009. <http://www.kremlin.ru/news>.

<sup>4</sup> Стенограмма рабочей встречи Президента РФ Д.А. Медведева с Министром промышленности и торговли РФ В.Б. Христенко, 01.12.2008. <http://www.kremlin.ru/news>.

<sup>5</sup> Стенографический отчет о встрече Президента РФ Д.А. Медведева с представителями предпринимательского сообщества, 21.10.2009. <http://www.kremlin.ru/news>.

<sup>6</sup> Стенографический отчет о встрече Президента РФ Д.А. Медведева с членами Центрального совета Российского аграрного движения, 12.11.2008. <http://www.kremlin.ru/news>; Стенографический отчет о встрече Президента РФ Д.А. Медведева с активом Коммунистической партии России, 12.05.2009. <http://www.kremlin.ru/news>.

более низким ценам, но вынужден заходить в сеть с уплатой соответствующей взятки<sup>7</sup>; уплата бонусов отсекает значительную часть сельхозпроизводителей<sup>8</sup>; сельский производитель – слабый, он не может конкурировать с торговой сетью на равных<sup>9</sup>; аппетиты торговых сетей должны быть под государственным контролем<sup>10</sup>.

5) Закон о торговле не должен сводиться к торговым сетям<sup>11</sup> и должен определять критерии доминирующего положения и другие средства воздействия на торговые сети<sup>12</sup>.

Если основные направления государственной политики в области торговой деятельности в соответствии с Конституцией РФ определяет Президент РФ, то Правительство РФ в соответствии с Конституцией РФ (статья 114) и Федеральным конституционным законом от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» организует реализацию внутренней и внешней политики Российской Федерации (статья 13). Если торговую политику рассматривать как элемент государственной структурной политики<sup>13</sup>, то к полномочиям Правительства РФ в этой сфере, руководствуясь статьей 14 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», следовало отнести выработку государственной политики в области торговой деятельности и принятие мер по ее реализации. Однако законодатель избрал иную юридическую конструкцию для определения роли Правительства РФ в формировании и реализации государственной политики в области торговой деятельности. Исходя из вышеизложенного и с учетом того, что выработка государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере внутренней торговли в соответствии с Указом Президента РФ от 12.05.2008 № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» закреплена за Министерством промышленности и торговли РФ (пункт 8), под обеспечением Правительством РФ проведения государственной политики в области торговой деятельности (пункт 1 части 1 статьи 5 Закона) следует понимать организацию разработки и реализации указанной государственной политики.

Государственную политику в области торговой деятельности можно определить как совокупность правовых, экономических, социальных, организационных, информационных и иных мер, направленных на достижение целей, провозглашенных в части 2 статьи 1 Закона, а именно:

- по обеспечению единства экономического пространства в Российской Федерации при установлении требований к организации и осуществлению торговой деятельности;
- по развитию торговой деятельности для удовлетворения потребностей отраслей экономики в произведенной продукции, обеспечения доступности товаров для населения, формирования конкурентной среды, поддержки российских производителей товаров;
- по обеспечению соблюдения прав и законных интересов хозяйствующих субъектов при заключении и исполнении договоров поставки, заключенных между ними, баланса экономических интересов указанных хозяйствующих субъектов и опосредованно – по обеспечению прав и законных интересов населения.

Приведенный перечень объектов государственной политики в области торговой деятельности далеко не полный, поскольку торговое право является комплексной отраслью, которая формируется нормами не только данного Закона, но и других федеральных законов и нормативных правовых актов, а с торговыми отношениями связаны другие непосредственно воздействующие на них или находящиеся в зависимости от них отношения. Основываясь на анализе действующего законодательства, регулирующего названные отношения, оценке потребности в их дополнительной регламентации и международном опыте регулирования торговли, полагаем, что государственная политика в области торговой деятельности должна быть более комплексной и предусматривать меры, направленные на:

1) создание в Российской Федерации торговой инфраструктуры, отражающей сбалансированное развитие видов, форм и форматов торговли, крупного, среднего и малого бизнеса, создание условий для стабильного функционирования торговой инфраструктуры с целью максимально полного и бесперебойного удовлетворения потребностей населения в качественных и безопасных товарах, создание социальноориентированных секторов торговой инфраструктуры;

2) обеспечение при размещении, строительстве, реконструкции и эксплуатации торговых объектов прав граждан и организаций на безопасную и комфортную среду проживания, жизнедеятельности и хозяйствования;

<sup>7</sup> Стенографический отчет о встрече Президента РФ Д.А. Медведева с членами Совета палаты Совета Федерации, 05.11.2009. <http://www.kremlin.ru/news>.

<sup>8</sup> Стенографический отчет о встрече Президента РФ Д.А. Медведева с активом Коммунистической партии России, 12.05.2009. <http://www.kremlin.ru/news>.

<sup>9</sup> Стенографический отчет о встрече Президента РФ Д.А. Медведева с членами Центрального совета Российского аграрного движения, 12.11.2008. <http://www.kremlin.ru/news>.

<sup>10</sup> Стенографический отчет о встрече Президента РФ Д.А. Медведева с активом Коммунистической партии России, 12.05.2009. <http://www.kremlin.ru/news>.

<sup>11</sup> Стенографический отчет о встрече Президента РФ Д.А. Медведева с членами Совета палаты Совета Федерации, 05.11.2009. <http://www.kremlin.ru/news>.

<sup>12</sup> Стенографический отчет о встрече Президента РФ Д.А. Медведева с членами Совета палаты Совета Федерации, 05.11.2009. <http://www.kremlin.ru/news>.

<sup>13</sup> См. Программу Совета Министров – Правительства Российской Федерации на 1993 – 1995 годы «Развитие реформ и стабилизация российской экономики» (принята на заседании Совета Министров – Правительства Российской Федерации 06.08.1993) // Российские вести. 21.09.1993. № 182.

3) создание благоприятных условий для приобретения товаров потребителями, повышение оперативности и качества торгового сервиса, определение требований по обеспечению безопасности торгового процесса и торговых объектов для покупателей, обеспечение дополнительной защиты прав потребителей в торговом процессе;

4) создание конкурентной среды в сфере товарного обращения, преодоление монополизма в оптовой и розничной торговле;

5) стимулирование развития саморегулирования в сфере торговли и содействие развитию торгово-промышленной кооперации, партнерства в отношениях между организациями торговли и товаропроизводителями;

6) содействие развитию науки и инновационной деятельности в сфере торговли, поддержку модернизации системы подготовки и переподготовки специалистов для торговли, повышения их квалификации, усиление защиты трудовых и социальных прав торгового персонала;

7) недопущение регионального сепаратизма, введения торговых барьеров под эгидой протекционизма местным предпринимателям и (или) защиты интересов определенных категорий и групп хозяйствующих субъектов, ликвидацию региональных барьеров и обеспечение свободного передвижения товаров между регионами, муниципальными образованиями;

8) обеспечение разумной стабильности и доступности цен для населения на основные потребительские товары;

9) обеспечение соблюдения хозяйствующими субъектами требований законодательства об организации и осуществлении торговой деятельности путем организации эффективного государственного контроля (надзора) и применения мер юридического воздействия к нарушителям.

Выработка и реализация государственной политики в области торговой деятельности должны представлять собой научно обоснованную, нормативно закреплённую и последовательно осуществляемую деятельность органов власти по достижению перечисленных целей.

Деятельность по выработке государственной политики в области торговой деятельности заключается в определении целей, которые должны быть достигнуты, в выборе средств их достижения и форм выражения (в правовых нормах, рекомендациях, разъяснениях, др.), подготовке соответствующих решений или их проектов (нормативных правовых актов, программных документов (концепций, стратегий, доктрин, планов, др.)).

Обладая полномочиями по организации выработки государственной политики, Правительство РФ самостоятельно принимает нормативные правовые акты, регулирующие правоотношения в сфере торговли.

В качестве примера общих актов по регулированию торговли следует привести Постановление Правительства РФ от 31.08.1992 № 649 «О дополнительных мерах по устранению недостатков в организации свободной торговли», Постановление Правительства РФ от 12.08.1994 № 936 «О мерах по государственному регулированию торговли и улучшению торгового обслуживания населения», в которых определялись основные направления деятельности в сфере регулирования торговли и давались соответствующие поручения федеральному органу исполнительной власти по вопросам торговли и соответствующим органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации (примечательно, что еще в 1994 году Правительство РФ дало поручения по подготовке Положения о порядке организации и проведения ярмарок и Концепции развития оптовой торговли товарами народного потребления, которые так и не получили нормативного выражения).

Регулирование отношений в сфере торговли товарами, ограниченными в обороте, осуществляется Правительством РФ посредством принятия нормативных правовых актов, предусмотренных федеральными законами об обороте отдельных видов товаров. Значительный блок нормативных правовых актов Правительства РФ, принятых в соответствии с пунктом 4 статьи 426 Гражданского кодекса РФ и пунктом 2 статьи 1 Закона РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей» и содержащих правила, обязательные для сторон при заключении и исполнении договоров розничной купли-продажи, выражает государственную политику в области торговой деятельности в части защиты прав потребителей. Основные постулаты единой государственной ценовой политики, оказывающие непосредственное влияние на государственную политику в области торговли, закреплены в серии постановлений Правительства РФ о государственном регулировании цен.

Экономические, социологические, политические и иные факторы оказывают влияние на государственную политику в области торговой деятельности, что выражается в принятии актов, корректирующих ранее сформулированные решения или устанавливающих новые правила поведения для хозяйствующих субъектов. В качестве примеров коррекции торговой политики, обусловленных изменением экономической среды, следует привести Постановление Правительства РФ от 12.10.1998 № 1190 «О мерах по стабилизации потребительского рынка Российской Федерации», принятое в условиях финансово-экономического кризиса 1998 года, Постановление Правительства РФ от 10.11.2007 № 769 «О соглашениях между исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и хозяйствующими субъектами о снижении и поддержании цен на отдельные виды социально значимых продовольственных товаров первой необходимости», являющееся реакцией Правительства РФ на резкое повышение цен на потребительские товары в 2007 году.

#### **Полномочия Правительства РФ в области регулирования торговой деятельности**

В 2008 году в целях повышения эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти, их самостоятельности и расширения возможности федеральных органов исполнительной власти по достижению стоящих перед ними задач, а главное – ускорения принятия нормативных правовых актов и освобождения Правительства РФ от функций регулятивного, исполнительно-распорядительного и контрольного характера, фактически реализуемых федеральными органами исполнительной власти, необходимому Правительству РФ для сосредоточения на решении важнейших вопросов социально-экономического развития страны, был принят Федеральный закон от 23.07.2008 № 160-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием осуществления полномочий Правительства Российской Федерации», в соответствии с которым более 500 полномочий Правительства РФ было закреплено за иными федеральными органами исполнительной власти, курирующими соответствующие направления деятельности. Этой же политики – закрепления нормотворческих функций в сфере регулирования отраслей экономики за федеральными органами исполнительной власти и сосредоточения внимания Правительства РФ на решении наиболее важных задач – законодатель придерживался в 2008 и 2009 годах. С учетом этого в Законе на правительственный уровень были вынесено незначительное число правовых актов.

Такое решение является вполне резонным, поскольку методика расчета и порядка установления субъектами Российской Федерации нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов должна предусматривать решение комплекса вопросов, связанных с установлением, введением в действие и применением нормативов обеспеченности населения торговой площадью, отнесенных к компетенции разных ведомств. Так как определение нормативов обеспеченности населенного пункта торговыми площадями предполагает учет вида и типа населенного пункта, численности, плотности и концентрации населения, а сами нормативы впоследствии должны учитываться при территориальном планировании, строительстве и реконструкции торговых объектов, в подготовке проекта методики помимо Министерства промышленности и торговли РФ должно принять участие Министерство регионального развития РФ как федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий в силу пункта 1 Положения о Министерстве регионального развития Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 26.01.2005 № 40, функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, административно-территориального устройства Российской Федерации, строительства, архитектуры, градостроительства (в установленной части). В целях восполнения пробелов, образовавшихся в результате исключения из законопроекта положений, предусматривающих разработку классификатора (номенклатуры) видов и типов торговых объектов (потребность в котором представляется бесспорной), а также разработку рекомендаций для субъектов Российской Федерации по утверждению и применению схем размещения нестационарных торговых объектов, в методике могут быть решены и эти вопросы – проведена классификация торговых объектов по видам и типам, даны рекомендации по учету нормативов обеспеченности при разработке схем размещения нестационарных торговых объектов, а также собственно рекомендации по составлению схем размещения торговых объектов в развитие генеральных планов поселений.

Подготовка методики расчета объема всех реализованных продовольственных товаров в границах субъекта Российской Федерации, муниципального района, городского округа в денежном выражении за финансовый год и определения доли объема всех реализованных таких товаров хозяйствующим субъектом, осуществляющим розничную торговлю такими товарами посредством организации торговой сети (за исключением сельскохозяйственного потребительского кооператива, организации потребительской кооперации), в границах соответствующего административно-территориального образования в денежном выражении за финансовый год предполагает межведомственное взаимодействие Федеральной антимонопольной службы, Федеральной государственной службы статистики, Министерства экономического развития РФ и Министерства промышленности и торговли РФ. Поскольку методика – инструмент работы Федеральной антимонопольной службы и Федеральной государственной службы статистики, то для исключения при ее разработке ведомственного лоббизма решение законодателя о нормативном ее выражении в форме правительственного, а не ведомственного акта является обоснованным.

В нормотворческой практике содержащаяся в федеральном законе характеристика нормативно-правового акта (краткое его описание) впоследствии без редактирования воспроизводится в наименовании такого акта. В случае с методикой, указанной в пункте 3 части 1 статьи 5 Закона, представляется некорректным приводить в заголовке исключение – сельскохозяйственного потребительского кооператива, организации потребительской кооперации, поскольку без определения доли указанных хозяйствующих субъектов в общем объеме реализованных товаров при наборе определенных условий де-факто не выделить долю других хозяйствующих субъектов. Кроме того, поскольку, как представляется, применение в отношении сетевых торговых операторов положений статьи 14 Закона будет ими оспариваться, то для всесторонней и полной оценки правильности выводов о занимаемой хозяйствующим субъектом доли в объеме реализованных продовольственных товаров может потребоваться оценка долей всех хозяйствующих в пределах соответствующего административно-территориального образования субъектов, в том числе сельскохозяйственных потребительских кооперативов и организаций потребительской кооперации.

Помимо указанных в пунктах 2 и 3 части 1 статьи 5 Закона актов Правительство РФ в соответствии с пунктом 4 части 1 данной статьи осуществляет полномочия по выработке иных нормативных правовых актов, предусмотренных:

- частью 6 статьи 8 Закона – перечень отдельных видов социально значимых продовольственных товаров первой необходимости и порядок установления предельно допустимых розничных цен на них;
- частью 5 статьи 9 Закона – перечень социально значимых продовольственных товаров, при приобретении которых хозяйствующим субъектам не допускается взимание вознаграждения за приобретение определенного количества товаров (объемной премии);
- частью 2 статьи 10 Закона – порядок включения в схему размещения нестационарных торговых объектов, нестационарных торговых объектов, расположенных на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в государственной собственности;
- частью 2 статьи 20 Закона – порядок создания системы государственного информационного обеспечения в области торговой деятельности и обеспечения ее функционирования.

К иным, предусмотренным другими федеральными законами полномочиям в области государственного регулирования торговой деятельности, следует отнести полномочия исполнительно-распорядительного характера (выражающиеся в обеспечении выполнения поручений Президента РФ, норм федеральных законов, пр.) и непосредственно регулятивного характера (закрывающиеся в принятии нормативных правовых актов), определенные в Гражданском кодексе РФ, Законе РФ «О защите прав потребителей», федеральных законах об обороте отдельных видов товаров, других.

#### **Полномочия федеральных органов исполнительной власти в области регулирования торговой деятельности**

Полномочия федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренней торговли определены в Законе крайне ограниченно, что в условиях сложившейся в настоящее время системы государственного управления является вполне естественным.

Основное полномочие Министерства промышленности и торговли РФ в области государственного регулирования торговой деятельности сформулировано непосредственно в абзаце первом пункта 2 статьи 5 Закона в характеристике его функционала – это выработка государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере внутренней торговли.

С мая 2008 года данную функцию в соответствии с Указом Президента РФ от 12.05.2008 № 724 «Вопросы системы федеральных органов исполнительной власти» осуществляет Министерство промышленности и торговли РФ, к которому она перешла от Министерства экономического развития и торговли РФ, выполнявшего ее с 2000 года в соответствии с Указом Президента РФ от 17.05.2000 № 867 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти».

Полномочия Министерства промышленности и торговли РФ, связанные с государственной политикой в области внутренней торговли, значительно уже, чем изначально были у Министерства экономического развития и торговли РФ и у других федеральных органов исполнительной власти, ранее (до 2000 года) ведавших вопросами внутренней торговли.

В соответствии с Указом Президента РФ от 12.05.2008 № 724 Министерству промышленности и торговли РФ от преобразуемого Министерства экономического развития и торговли РФ были переданы только функции по выработке государственной политики в сфере торговли, тогда как до 2004 года торговые ведомства отвечали не только за выработку, но и за реализацию государственной политики в области торговли.

Так, в соответствии с Положением о Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 21.12.2000 № 990, Министерство определялось как федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий и разработку, и реализацию государственной социально-экономической политики, включая единую государственную торговую политику (пункт 1), а в числе основных задач Министерства называлась разработка и реализация государственной политики в области внутренней торговли, потребительского рынка и сферы услуг (подпункт 10 пункта 6).

В 2004 году в связи с административной реформой системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, проведенной в соответствии с Указом Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»? функция реализации государственной политики в области торговли исчезла из полномочий Министерства экономического развития и торговли РФ (Постановление Правительства РФ от 07.04.2004 № 187 «Вопросы Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации», Постановление Правительства РФ от 27.08.2004 № 443 «Об утверждении Положения о Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации»).

В результате передачи функций по надзору в сфере потребительского рынка образованной в 2004 году Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, перераспределения полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов

Российской Федерации и органами местного самоуправления (Федеральный закон от 04.07.2003 № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), обусловившего масштабное обновление законодательства, регулирующего в том числе отношения, непосредственно связанные с торговлей (Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых 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»), роль Министерства в реализации государственной политики свелась к проведению анализа реализации государственной политики в установленной сфере деятельности (подпункт 5.6 Положения о Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 27.08.2004 № 443). В той же редакции функция была закреплена за Министерством промышленности и торговли РФ – согласно пункту 5.12 Положения о Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 05.06.2008 № 438, Министерство обобщает практику применения законодательства Российской Федерации и проводит анализ реализации государственной политики в установленной сфере деятельности Министерства.

Отсутствие в числе определенных Положением о Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации полномочий Министерства полномочия по реализации государственной политики в тех сферах, в которых оно осуществляет выработку указанной политики, является следствием проведенной в 2004 году реформы структуры федеральных органов исполнительной власти, одной из целей которой провозглашалось четкое распределение функций выработки государственной политики, реализации государственной политики и контроля реализации государственной политики между министерствами, федеральными агентствами и федеральными службами. Вместе с тем в результате более двух десятков преобразований системы федеральных органов исполнительной власти указанные принципы структурирования системы федеральных органов исполнительной власти практически не соблюдаются, и федеральные службы и федеральные агентства наделяются нормотворческими функциями, а министерства – функциями по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и иными правоприменительными функциями.

Несмотря на то что функции по реализации государственной политики в установленной сфере не закреплены за Министерством промышленности и торговли РФ (в отличие, например, от Министерства связи и массовых коммуникаций РФ, Министерства спорта, туризма и молодежной политики РФ, Министерства энергетики РФ), пунктом 8 Положения о Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации на Министра возложена персональная ответственность за выполнение возложенных на Министерство полномочий и реализацию государственной политики в установленной сфере деятельности.

Включение в Положение о Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации пункта о персональной ответственности Министра за реализацию государственной политики в установленных сферах деятельности, которая не предусмотрена ключевым пунктом Положения о компетенции Министерства, можно было бы считать «типовой оговоркой» (аналогичный вышеизложенному пункт присутствует практически во всех положениях о министерствах, независимо от того, включена ли в компетенцию министерства реализация государственной политики или нет), если бы Министерство, несмотря на отсутствие соответствующего положения в пункте 1 Положения, фактически не осуществляло реализацию государственной политики в сфере торговли.

В системе государственного управления под реализацией государственной политики в первую очередь понимается правоприменительная деятельность, заключающаяся в совершении действий управленческого, исполнительно-распорядительного (разрешительные, сервисные, другие функции) и контрольно-надзорного характера. К элементам реализации государственной политики также относятся разъяснительная и просветительская работа.

Подготовка, утверждение (принятие) правовых, нормативно-методических и методических документов, осуществляемые Министерством во исполнение федеральных законов, указов и поручений Президента РФ, постановлений и поручений Правительства РФ, являясь нормотворческой функцией, одновременно представляет собой функцию по реализации государственной политики, выраженной в указанных актах (федеральных законах, указах, поручениях).

Сказанное в полной мере проявляется в тех полномочиях, которые закреплены за Министерством частью 2 статьи 5 Закона. Утверждение методических рекомендаций по разработке региональных программ развития торговли, формы и порядка ведения субъектами Российской Федерации торговых реестров следует в первую очередь рассматривать как деятельность по реализации государственной политики, основная идея которой определена в Законе, и только во вторую – как выработку государственной политики в области торговой деятельности (при условии, что в указанных документах в результате развития основных изложенных в Законе направлений и принципов государственной политики последние будут дополнены и (или) уточнены).

Проявлением реализации государственной политики также следует считать действия Министерства промышленности и торговли РФ по вовлечению в процесс формирования и реализации государственной политики в области торговой деятельности с целью согласования общественно значимых интересов хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность, и хозяйствующих субъектов, осуществляющих поставки товаров, некоммерческие организации, объединяющие таких хозяйствующих субъектов (часть 1 статьи 7 Закона).

Создание системы государственного информационного обеспечения в области торговой деятельности и обеспечение ее функционирования в порядке, установленном Правительством РФ (часть 2 статьи 20 Закона), размещение на официальном сайте информации о решениях, принятых Министерством в области торговой деятельности, об издании нормативных правовых актов, регулирующих отношения в области торговой деятельности, о среднем уровне цен на отдельные виды товаров, иной определенной Министерством информации, характеризующей торговлю (часть 3 статьи 20 Закона), также является формой реализации государственной политики в области торговой деятельности, в числе основных направлений которой провозглашалась гласность в разработке и принятии мер государственного регулирования торговой деятельности и доступность информации в данной области<sup>14</sup>.

Что касается реальных нормотворческих и правоприменительных функций в области внутренней торговли, основанных на применении методов, указанных в части 1 статьи Закона, то их у Министерства промышленности и торговли РФ нет: Министерство не наделено правом установления требований к организации торговой деятельности и ее осуществлению в форме установления на подзаконном уровне правил (порядка) осуществления отдельных видов торговой деятельности и (или) организации продажи отдельных видов товаров; Министерство не обладает компетенцией осуществлять антимонопольное регулирование в сфере торговой деятельности и тем более контрольно-надзорными функциями в установленной сфере. Указанные функции в настоящее время осуществляются другими федеральными органами исполнительной власти в соответствии с их компетенцией, определенной Указом Президента РФ от 12.05.2008 № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти», и соответствующими федеральными законами.

Поскольку элементы государственной политики в области торговой деятельности разрабатываются и реализуются разными федеральными органами исполнительной власти, то все полномочия федеральных органов государственной власти в области торговой деятельности резонно было бы определить в совокупности (в одной статье общей части Закона), а полномочия Правительства РФ и Министерства промышленности и торговли РФ, предусматривающие принятие новых решений или актов, прописать в статьях особенной части. Такой подход позволил бы достаточно полно определить общий функционал всех федеральных органов государственной власти, задействованных в выработке и реализации государственной политики в сфере торговли, что обеспечивало бы восприятие Закона как головного для отрасли. Используемая же при моделировании статьи 5 Закона конструкция, предусматривающая закрепление за Правительством РФ и Министерством промышленности и торговли РФ функций по принятию новых нормативных правовых актов и отсылку для определения их компетенции к другим федеральным законам, не позволила в полной мере провести разграничение всех полномочий в области торговой деятельности между федеральными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. На практике это будет порождать вопросы, особенно у органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которые восприняли пункт 1 части 1 статьи 6 Закона как наделение их полномочиями по непосредственной реализации на территории субъектов Российской Федерации государственной политики, вырабатываемой Правительством РФ и Министерством промышленности и торговли РФ.

Возврат к вопросу о распределении полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации неизбежен, поскольку без четкого распределения ролей в процессе выработки и реализации государственной политики в области торговой деятельности между разными уровнями и органами власти единая, организованная и стабильно функционирующая на территории всей страны торговая система, являющаяся основой рыночной экономики, не может быть сформирована. Логичным представляется продолжить эту работу одновременно с пересмотром компетенции федеральных органов исполнительной власти в области торговли, закреплением основного комплекса полномочий за головным в сфере торговли федеральным органом исполнительной власти – Министерством промышленности и торговли РФ и переосмыслением роли субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в регулировании вопросов организации и осуществления торговли.

Комментируя положение пункта 1 части 2 данной статьи Закона, необходимо обратить внимание на то, что оно не имеет дальнейшего развития в Законе. В статьях 17 – 18 Закона, определяющих общие подходы и порядок разработки региональных программ развития торговли, не установлено, что при разработке региональных программ развития торговли органы государственной власти субъектов Российской Федерации обязаны следовать утверждаемым Министерством промышленности и торговли РФ методическим рекомендациям.

<sup>14</sup> Концепция проекта Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», пояснительная записка к проекту Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации».



Разработка региональных программ развития, которые в положениях статей 17 и 18 Закона определены как мероприятия, содействующие развитию торговой деятельности на территориях субъектов Российской Федерации, в соответствии с пунктом 5 части 1 статьи 6 Закона отнесена к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Поскольку в соответствии с принципом самостоятельного осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации принадлежащих им полномочий, провозглашенного в статье 1 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», закрепленное в пункте 5 части 1 статьи 6 Закона полномочие должно осуществляться органами государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно, без вмешательства федерального органа исполнительной власти.

С учетом изложенного, а также в связи с тем, что основные подходы и порядок разработки региональных программ развития торговли определены в статьях 17 и 18 Закона, принятие акта федерального уровня с целью систематизации работы органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере регулирования торговой деятельности не требовалось. Однако законодатель посчитал необходимым обеспечить участие Министерства промышленности и торговли РФ, обладающего в соответствии с Законом крайне незначительным функционалом в области регулирования торговой деятельности, в реализации торговой политики в регионах. Анализ действующих региональных программ, прямо или косвенно связанных с торговлей, свидетельствует о том, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации по-разному используют программно-плановые методы развития отрасли, в результате чего в одних программах комплекс мер, направленных на развитие торговли, предусматривает открытие торговых объектов, в других – их сокращение; в одних упор делается на содействие развитию внемагазинных форм торговли (рынков, ярмарок, пр.), в других – напротив.

Различие в подходах к решению вопросов содействия развитию торговой деятельности в субъектах Российской Федерации является естественным, поскольку субъекты Российской Федерации отличаются по уровню социально-экономического развития, величине территории, численности и плотности населения, природно-климатическим условиям и национальному составу, по административно-территориальному устройству и т.д.

Так, в относительно небольшом по площади субъекте Российской Федерации – Калининградской области (15,1 тыс. кв. км) население составляет 937,3 тыс. чел. (при плотности населения 62 чел. на кв. км); при этом городское население составляет 76,5 процента. Обеспеченность торговыми площадями в 2008 году составляла 376,4 кв. м на 1 тыс. чел.; на территории области функционировало 17550 объектов торговли, включая 23 розничных рынка<sup>15</sup>.оборот розничной торговли в 2008 году составил 76299 млн. руб.

В самом маленьком по территории субъекте Российской Федерации – Москве (площадь 1,1 тыс. кв. км) при численности населения 10509 тыс. чел. и плотности населения 9632,4 чел. на 1 кв. км оборот розничной торговли в 2008 году составил 2365583 млн. руб. В 2009 году число стационарных торговых объектов в Москве достигло 40759, а рынков – 86<sup>16</sup>. Обеспеченность торговыми площадями в 2009 году достигла 770 кв. м на 1 тыс. чел.<sup>17</sup>

В самом большом по территории субъекте Российской Федерации – Республике Саха – Якутия – при площади 3083,5 тыс. кв. м плотность населения составляет всего 0,3 чел. на 1 кв. км. При этом на 65 процентов – это городское население. оборот розничной торговли в 2008 году составил 87843 млн. руб., сформированный торговыми предприятиями, которых, наряду с оптовыми организациями торговли и предприятиями сервиса, всего 3916. Обеспеченность торговыми площадями – 130 кв. м на 1 тыс. чел.<sup>18</sup>

В Краснодарском крае, одном из наиболее активных торговых регионов, занимающем площадь 75,5 тыс. кв. км, с численностью населения 5141,9 тыс. чел. (при плотности 68,1 чел. на 1 кв. км и городском населении 52,5 процента), оборот розничной торговли в 2008 году составил 500693 млн. руб., обеспеченный 34590 торговыми предприятиями. Обеспеченность торговыми площадями составила 487,0 кв. м на 1 тыс. чел.<sup>19</sup>

Все перечисленные факторы оказывают влияние на условия организации и осуществления торговой деятельности. Так, в регионах с теплым климатом, имеющих курортные зоны, дефицит торговых площадей, образующийся в летний период в связи с сезонным увеличением численности населения, традиционно восполняется за счет организации сезонных ярмарок, а также открытия нестационарных торговых объектов. В регионах с холодным климатом, низкой плотностью населения, большой территорией основной упор делается на строительство стационарных торговых объектов в местах проживания граждан, организацию развозной торговли, торговли по образцам и дистанционной торговли.

Вместе с тем региональные программы развития торговли не должны становиться основой для формирования обособленных и закрытых локальных рынков, а их реализация приводить к неоправданному и необоснованному дисбалансу в торговой инфраструктуре регионов, дискриминации хозяйствующих в сфере

<sup>15</sup> Официальный портал правительства Калининградской области (www.gov39.ru).

<sup>16</sup> Официальный сервер правительства Москвы (www.mos.ru).

<sup>17</sup> РИА Новости, 16.12.2009. Около 900 различных магазинов откроется в Москве в 2010 году (<http://www.riarealty.ru/ru/article/1/68710.html>).

<sup>18</sup> По данным Департамента государственного регулирования внутренней торговли Минпромторга России. Январь 2009 года.

<sup>19</sup> По данным Департамента государственного регулирования внутренней торговли Минпромторга России. Январь 2009 года.

торговли субъектов в зависимости от принадлежности к региону и, как следствие, поражению потребителей в отдельных районах.

Методические рекомендации Министерства промышленности и торговли РФ призваны сформулировать единые системные подходы, позволяющие избежать указанных ошибок при формировании региональных программ, а также пояснить, как при проектировании процессов развития торговли и основных мероприятий, содействующих им, следует учитывать характеризующие субъекты Российской Федерации особенности. В методических рекомендациях также должны приводиться советы по структуре программ (основным разделам, подразделам) и содержанию основных мероприятий, описываться основные этапы разработки (подготовительный, организационный, аналитический, прогностический), согласования, утверждения и реализации (операционный, отчетный) программы, организации мониторинга за ходом выполнения программы и подведения итогов, приводиться примерные формы аналитических, прогнозных и отчетных материалов. Использование при разработке региональных программ развития торговли единых методических подходов позволит субъектам Российской Федерации организовать межрегиональный обмен информацией о ситуации в регионе, содержании программных мероприятий и итогах их реализации, а Министерству промышленности и торговли РФ и другим федеральным органам исполнительной власти – в полном объеме проанализировать и сопоставить данные по регионам, составить рейтинги программ и уточнить свои рекомендации.

Методические рекомендации Министерства промышленности и торговли РФ также могут быть использованы субъектами Российской Федерации при подготовке рекомендаций по разработке муниципальных программ или в качестве вспомогательного материала непосредственно органами местного самоуправления.

Решение задачи по определению формы торгового реестра, включающего в себя сведения о хозяйствующих субъектах, осуществляющих торговую деятельность, о хозяйствующем субъекте, осуществляющем поставки товаров (за исключением производителей товаров), и о состоянии торговли на территории субъекта Российской Федерации, порядка его формирования и порядка представления содержащейся в нем информации является значимым выражением одновременно выработки и реализации государственной политики в торговле. Определяя порядок формирования торговых реестров субъектов Российской Федерации (а именно таковые имеются в виду в силу статьи 20 Закона) и их содержание, Министерство промышленности и торговли РФ фактически выражает одно из направлений государственной торговой политики – информационное обеспечение в области торговой деятельности и предопределяет действия субъектов Российской Федерации по сбору и обработке соответствующей информации.

Нельзя не отметить излишнее усердие законодателя в конкретизации характеристики торговых реестров субъектов Российской Федерации и специального выделения в нем информации о хозяйствующих субъектах, осуществляющих поставки товаров (за исключением производителей товаров), поскольку таковые в полном объеме подпадают под понятие хозяйствующих субъектов, осуществляющих оптовую торговлю. Обособление же хозяйствующих субъектов, осуществляющих поставки товаров (за исключением производителей товаров), обуславливает вопрос о том, что либо под таковыми следует понимать каких-то особых хозяйствующих субъектов, либо что информация об указанных хозяйствующих субъектах должна собираться и группироваться отдельно. Поскольку при подготовке проектов подзаконных нормативных актов, предусмотренных федеральными законами, отступление от норм законов недопустимо, Министерству промышленности и торговли РФ, а впоследствии – органам государственной власти субъектов Российской Федерации придется найти решение данного вопроса.

Основным побудительным мотивом закрепления в пункте 3 части 2 статьи 5 Закона полномочия Министерства промышленности и торговли РФ по участию совместно с Федеральной государственной службой статистики (федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по формированию официальной статистической информации) в определении содержания форм статистической отчетности, применяемых в области торговой деятельности, сроков их представления хозяйствующими субъектами, осуществляющими торговую деятельность, и хозяйствующими субъектами, осуществляющими поставки товаров, стала рассогласованность деятельности федеральных органов исполнительной власти по выработке и реализации государственной торговой политики.

За последнее десятилетие торговля качественно изменилась, появились новые формы и форматы торговли, применяются новые схемы организации бизнеса и новые методы продаж.

Одной из основных причин обострения отношений между организациями торговли и производителями (поставщиками) в 2006 – 2009 годах называется дефицит торговых площадей, недостаток современных предприятий торговли. Однако данная гипотеза не подтверждена официальными статистическими данными; ее доказательство базируется на исследованиях консалтинговых компаний и самих торговых организаций. Нет основанного на официальной статистике понимания точного числа торговых сетей и географии их распространения (концентрации), уровня обеспеченности населения регионов торговыми площадями, потребительских предпочтений в выборе объектов торговли, объемов реализуемых товаров в разных формах и форматах, других характеризующих торговлю данных, необходимых для выявления происходящих в торговле процессов, их анализа и оценки (развитие, застой, застой в развитии, деградация; прогресс, консервация или регресс).

В результате самостоятельной и автономной от Министерства промышленности и торговли РФ работы над формами статистической отчетности по торговле содержание и структура значительной части форм, предназначенных для статистического наблюдения за внутренней торговлей, остаются статичными; производимые коррекции форм обуславливаются скорее изменением экономической и правовой среды в целом, чем потребностью в получении новой информации об отрасли (см., например, формы, утвержденные Приказом Федеральной государственной службы статистики от 20.08.2009 № 179 «Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за внутренней и внешней торговлей» и Приказом Федеральной государственной службы статистики от 20.08.2008 № 199 «Об утверждении форм федерального статистического наблюдения для организации статистического наблюдения за внутренней и внешней торговлей на 2009 год»).

Непосредственное участие Министерства промышленности и торговли РФ, являющегося ответственным за выработку государственной политики в области внутренней торговли федеральным органом исполнительной власти, призвано совершенствовать процесс статистического наблюдения за отраслью и со временем сформировать качественно новую статистическую характеристику отрасли.

Поскольку в Федеральном законе от 29.11.2007 № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации», определяющем правовые основы для реализации единой государственной политики в сфере официального статистического учета, направленной на обеспечение информационных потребностей государства и общества в полной, достоверной, научно обоснованной и своевременно предоставляемой официальной статистической информации о социальных, экономических, демографических и других общественных процессах в Российской Федерации, не предусмотрена коллективная работа над содержанием форм федерального статистического наблюдения, вопросы реализации пункта 3 части 2 статьи 5 требуют дополнительной нормативной регламентации.

Согласно части 4 статьи 6 названного Федерального закона формы федерального статистического наблюдения и указания по их заполнению утверждаются уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти (таковым в соответствии с пунктом 5.5 Положения о Федеральной службе государственной статистики, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 02.06.2008 № 420, является Росстат) на основании представления субъектов официального статистического учета, если иное не установлено федеральными законами.

Министерство промышленности и торговли РФ не является субъектом официального статистического учета в области внутренней торговли в том смысле, который определен в пункте 4 статьи 2 Федерального закона, поскольку действующим законодательством на него не возложены функции по формированию официальной статистической информации в области внутренней торговли; Министерство также не включено в качестве исполнителя работ по формированию официальной статистической информации в области внутренней торговли в Федеральный план статистических работ, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 06.05.2008 № 671-р.

В соответствии с частью 8 статьи 5 Федерального закона «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации» координация деятельности в сфере официального статистического учета осуществляется уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти (Федеральной государственной службой статистики) при разработке федерального плана статистических работ, подготовке предложений по его актуализации и утверждению форм федерального статистического наблюдения и указаний по их заполнению. Руководствуясь данным положением и положением пункта 3 части 2 статьи 5 Закона, Федеральная государственная служба статистики должна определить форму участия Министерства промышленности и торговли РФ в совместной работе над структурой и содержанием форм статистического наблюдения в области внутренней торговли и указаниями по их заполнению (в форме консультаций, представления предложений, согласования, др.).

Исходя из целей государственного регулирования торговой деятельности, перечисленных в части 2 статьи 1 Закона, полномочий у федерального органа исполнительной власти, осуществляющего выработку государственной политики в области торговой деятельности, должно быть значительно больше.

В частности, с учетом динамичного развития торговых и непосредственно связанных с ними отношений, чувствительности отрасли к любым изменениям внутренней и внешней экономической среды и социально-политической ситуации, логичным представляется выведение вопросов установления требований к организации и осуществлению торговой деятельности, конкретизации правил заключения и исполнения отдельных видов договоров на подзаконный уровень, обеспечивающий гибкость и мобильность нормативного регулирования правоотношений и его оперативную коррекцию при необходимости.

Исходя из изложенного и в развитие ранее упомянутого Федерального закона от 23.07.2008 № 160-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием осуществления полномочий Правительства Российской Федерации» представляется, что федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством РФ на установление правил организации деятельности по продаже товаров потребителям, должно быть определено Министерство промышленности и торговли РФ, а правомочие по принятию указанного акта – перенесено из Закона РФ «О защите прав потребителей» в данный Закон.

На подзаконный уровень следовало бы вынести вопросы определения особенностей заключения и исполнения договоров поставки между торговыми сетями и поставщиками товаров. Со временем в такой акт могли бы быть перенесены из действующей редакции Закона хотя и важные, но все же являющиеся организационно-техническими правилами определения сроков оплаты товаров, включая условия продажи товаров в кредит, правила определения и описания в договоре цены договора, другие практические вопросы реализации свободы договора, обеспечивающей баланс интересов организаций торговли и производителей товаров.

По нашему мнению, потребность в коррекции прописанных до деталей в текущей редакции Закона правил заключения и исполнения договоров поставки товаров проявится в ближайшее время (причем не только в связи с необходимостью распространения их на сделки купли-продажи непродовольственных товаров). С учетом громоздкости и сложности законодательного процесса в целом и неоднозначности в оценках подходов депутатского корпуса к регулированию торговых отношений в данном Законе в частности внесение оперативных изменений в указанные правила будет не менее трудным и затратным (в особенности по времени), чем принятие Закона в первой редакции. Вместе с тем неоперативная реакция на ситуацию, отягощенная инерцией процесса обеспечения выполнения данных ранее поручений высших представительных и исполнительных органов, может быть более опасной для общественных отношений, чем бездействие в целом.

Трудно согласиться с бытующей в торговом сообществе точкой зрения, что именно благодаря отсутствию регулирования торговых отношений торговля развилась до настоящего уровня. Во-первых, по оценкам самой отрасли уровень развития отрасли является недостаточным и по данному показателю Российская Федерация уступает государствам с развитой экономикой, во-вторых, на начальном этапе становления свободной торговли государственное влияние на торговлю все же оказывалось, при этом ее развитие не тормозилось, а мягко корректировалось в нужном направлении. Наиболее активно и при этом взвешенно отношения в области торговой деятельности регулировались в период, когда выработка и реализация государственной политики в области торговой деятельности относились к компетенции Комитета Российской Федерации по торговле (Роскомторга), а сам Комитет в структуре федеральных органов исполнительной власти определялся как центральный орган федеральной исполнительной власти, осуществляющий государственную политику в сфере торговли (1992 – 1996), и Министерства внешних экономических связей и торговли РФ (МВЭС России), образованного в системе федеральной власти как федеральный орган исполнительной власти, проводящий единую государственную политику, осуществляющий управление в области внутренней торговли и координирующий в этой сфере в соответствии с законодательством Российской Федерации деятельность иных федеральных органов исполнительной власти (1997 – 1998 годы).

Основной понятийный аппарат торговли, закрепленный в ГОСТ Р 51303-99 «Торговля. Термины и определения», формировался постепенно на базе писем Роскомторга и МВЭС России, выпущенных в 1996 – 1998 годах, выпускаемых по мере необходимости в даче легальных определений терминов, вводимых в оборот одновременно с возникновением новых форм и форматов торговли, новых методов продажи товаров и обслуживания покупателей.

Нормативные разъяснения Роскомторга по применению Правил продажи отдельных видов продовольственных и непродовольственных товаров, утвержденных Постановлением Совета Министров – Правительства РФ от 08.10.1993 № 995, фактически корректировали торговую политику на местах (см., например, письмо Роскомторга от 13.03.1995 № 1-304/32-2 «О порядке оформления ценников на реализуемые товары»).

Современные подходы к оформлению операций по приему и отпуску товаров в организации торговли формировались на основании Методических рекомендаций по учету и оформлению операций приема, хранения и отпуска товаров в организациях торговли, доведенных до хозяйствующих субъектов письмом Роскомторга от 10.07.1996 № 1-794/32-5, Инструкции о порядке оформления комиссионных операций и ведения бухгалтерского учета в комиссионной торговле непродовольственными товарами, утвержденной Приказом Роскомторга от 07.12.1994 № 99.

Существенный вклад в формирование российской договорной практики был внесен Рекомендациями по составлению договоров, подготовленными Роскомторгом в целях совершенствования договорной работы в торговых организациях в связи с принятием части первой Гражданского кодекса РФ и в ожидании его части второй (письмо Роскомторга от 09.11.1995 № 1-1492/32-21).

Именно подготовленные в форме рекомендательных актов Примерные правила торговли на оптовом продовольственном рынке (Приказ Минсельхозпрода России № 292 и Роскомторга № 95 от 01.12.1994), Примерные правила работы предприятий розничной торговли и Основные требования к работе мелкорозничной торговой сети (письмо Роскомторга от 17.03.1994 № 1-314/32-9), согласованные, кстати, с Государственным комитетом РФ по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур и Министерством юстиции РФ, стали основой торговой политики в регионах и получили развитие в актах субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, определяющих правила организации и осуществления торговой деятельности с учетом местных условий и действующих до настоящего времени.

Активность федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами внутренней торговли, начала снижаться с 1999 года. С 2003 года в связи с реализацией административной реформы, основным приоритетным направлением которой было провозглашено ограничение вмешательства государства в

экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования<sup>20</sup>, федеральный орган исполнительной власти, отвечающий за выработку государственной политики в сфере внутренней торговли, фактически приостановил свою деятельность по регулированию внутренней торговли и сконцентрировал внимание на совершенствовании правового регулирования предпринимательства в целом. Как раз в этот период в практику взаимоотношений между организациями сетевой торговли и товаропроизводителями начинают внедряться закупочные технологии, спроектированные и отработанные крупнейшими международными торговыми сетями на рынках Европы и США. Дистанцирование федерального органа исполнительной власти, ответственного за выработку государственной политики в сфере внутренней торговли, от происходящего в отношениях между торговыми сетями и товаропроизводителями под эгидой невмешательства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства позволяет сетям так скорректировать договорную практику, что свобода договора для их контрагентов (производителей) по многим составляющим становится ограниченной, а по некоторым – условной. На наш взгляд, воздействовать на данную ситуацию федеральные органы исполнительной власти могли как посредством принятия соответствующего нормативного правового акта (что вполне соответствовало бы статьям 421 и 422 Гражданского кодекса РФ), так и путем подготовки рекомендаций по заключению и исполнению отдельных видов договоров между хозяйствующими субъектами.

Необходимо отметить, что в сформированной в экономиках развитых стран и воспринятой Российской Федерацией концепции невмешательства государства в хозяйственные отношения значительная роль отводится рекомендательным актам: путем разъяснения предпринимателям, какие действия являются целесообразными и предпочтительными, а какие – вредными для национальной (локальной) экономики, а также описания наиболее желательной для государства модели урегулирования отношений между хозяйствующими субъектами не ограничивается и не стесняется свобода движения «невидимой руки рынка», однако этому движению задается верное, с точки зрения государства, направление. Если в странах Евросоюза роль рекомендательного метода регулирования правоотношений в последние десятилетия только росла, то в отечественной правовой системе число рекомендательных актов за период 2000 – 2009 годов снизилось втрое по сравнению с периодом 1992 – 1999 годов.

Неприменение рекомендательного метода для регулирования хозяйственных отношений чаще всего объясняется его невысокой эффективностью и малопригодностью в российских условиях. Однако в отношении торговли данный тезис нельзя считать справедливым, поскольку потенциал рекомендательного воздействия на гражданско-правовые отношения государственными органами не был полностью реализован.

Мягкое регулирование правоотношений через формулирование от лица государственных органов рекомендаций и советов для хозяйствующих субъектов, основанных на всестороннем и полном изучении регулируемых отношений и оценки влияния их отношений на экономику, по нашему мнению, должно предшествовать принятию решения о введении жесткого и непосредственного регулирования торговых отношений. Если предложенные государством правила будут добровольно приняты хозяйствующими субъектами (их частью) и посредством их применения в отношениях с контрагентами будет формироваться желаемая договорная практика, то цель государственного регулирования будет считаться достигнутой. Если же по истечении отведенного времени желаемый результат достигнут не будет и отношения хозяйствующих субъектов по-прежнему будут нуждаться в соответствующей коррекции, то трансформация рекомендательных моделей в обязательные правила будет обоснованной.

Рекомендательный метод регулирования должен применяться и тогда, когда требуется выработать подходы к вопросам, не имеющим нормативно-правового регулирования, и особо аккуратно восполнить правовые пробелы – он позволяет на практике проверить рекомендательные нормы и заимствовать для моделирования нормативных предписаний только оправдавшие себя нормы.

Поскольку до настоящего времени в Российской Федерации институты саморегулирования в торговле остаются неразвитыми, заинтересованность деловых кругов в самостоятельном формировании правил поведения (негосударственном нормотворчестве) – слабой, а авторитет негосударственных организаций, предпринимающих попытки выработать аналоги европейским и американским кодексам (сводам) договорных практик, – невысоким, то федеральный орган исполнительной власти не должен отказываться от применения рекомендательного метода регулирования торговых отношений. Однако на его применение в Законе целесообразно сделать соответствующее указание, как это, например, сделано в отношении Федеральной антимонопольной службы (согласно пункту 9 части 2 статьи 23 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции») федеральный антимонопольный орган обобщает и анализирует практику применения антимонопольного законодательства, разрабатывает рекомендации по его применению) или Федеральной службы по финансовым рынкам (в соответствии с пунктом 16 статьи 42 Федерального закона от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг») федеральный орган исполнительной власти по рынку ценных бумаг разрабатывает рекомендации по применению

<sup>20</sup> Указ Президента РФ от 23.07.2003 № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003 – 2004 годах» // СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3046; Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах (одобрена распоряжением Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р) // СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

законодательства Российской Федерации, регулирующего отношения, связанные с функционированием рынка ценных бумаг). Примером реализации последней своей функции по разработке рекомендаций для участников рынка ценных бумаг является Кодекс корпоративного поведения, подготовленный под руководством Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг юридической фирмой «Кудер Бразерс», одобренный на заседании Правительства РФ 28.11.2001 (протокол № 49) и рекомендованный к применению акционерным обществам, созданным на территории Российской Федерации, распоряжением Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг от 04.04.2002 № 421/р, применение которого также обеспечивается серией рекомендаций Федеральной комиссии (в частности, Методическими рекомендациями по осуществлению организаторами торговли на рынке ценных бумаг контроля за соблюдением акционерными обществами положений Кодекса корпоративного поведения, утвержденными распоряжением Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг от 18.06.2003 № 03-1169/р).

Особенно значение рекомендаций должно возрасти после реализации Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации<sup>21</sup>. Для оценки судами добросовестности или недобросовестности действий хозяйствующего субъекта при заключении и исполнении гражданско-правовых договоров потребуются ориентиры, которыми и могут стать подготовленные государственным органом или при его непосредственном участии рекомендации по торговым практикам. В качестве примера рекомендательного акта, применяемого до настоящего времени судами с целью определения содержания договоров, следует привести утвержденные 29.02.1996 заместителем Министра внешних экономических связей РФ Рекомендации по минимальным требованиям к обязательным реквизитам и форме внешнеторговых контрактов.

Рекомендации торговым операторам могут быть сформулированы не только как самостоятельные акты, но и в составе программно-плановых документов (стратегиях, концепциях, планах развития, пр.), регулярная разработка которых могла бы быть прописана в Законе в качестве самостоятельной функции федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренней торговли (как, например, это сделано в Федеральном законе от 08.12.2003 № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности»).

*Апрель, 2010  
Л.В. Щур-Труханович*

<sup>21</sup> Одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 07.10.2009.