

М.Г. МИХАЙЛОВ

*к.п.н., доцент,
заместитель губернатора и председателя
Коллегии Орловской области, руководитель
аппарата губернатора и Коллегии области*

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТОРГОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

В настоящее время сфера торговой деятельности регламентируется целым рядом законодательных и подзаконных актов как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации.

В частности, на федеральном уровне в рамках осуществления деятельности по продаже товаров детально урегулированы отношения между продавцом и покупателем. В данной сфере действуют Гражданский кодекс Российской Федерации, регулирующий договорные обязательства и другие отношения, возникающие между участниками товарооборота, а также принятые в соответствии с ним иные акты гражданского законодательства. Регулирование отношений, возникающих между потребителями и изготовителями, исполнителями, продавцами при продаже товаров (выполнении работ, оказании услуг), осуществляется в соответствии с Законом Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей», который гарантирует права потребителей на приобретение товаров (работ, услуг) надлежащего качества и безопасных для жизни, здоровья, имущества потребителей и окружающей среды, получение информации о товарах (работах, услугах), а также определяет механизм реализации прав и защиты интересов потребителей.

Кроме того, законодательство Российской Федерации содержит ряд специальных требований к продаже отдельных видов товаров. К таким законодательным актам могут быть отнесены: Федеральный закон от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов»; Федеральный закон от

22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»; Федеральный закон от 10 июля 2001 г. № 87-ФЗ «Об ограничении курения табака»; Федеральный закон от 7 марта 2005 г. № 11-ФЗ «Об ограничениях розничной продажи и потребления (распития) пива и напитков, изготавливаемых на его основе» и целый ряд иных федеральных законов, устанавливающих нормы и правила регулирования торговой деятельности в отношении отдельно взятых групп товаров.

Вместе с тем на федеральном уровне отсутствует комплексная регламентация взаимоотношений между лицами, осуществляющими торговую деятельность, с одной стороны, и органами государственной власти и местного самоуправления, с другой стороны. Прежде всего, законодательство Российской Федерации не предусматривает четкого разграничения полномочий федеральных и региональных органов государственной власти, а также органов местного самоуправления в сфере торговой деятельности. Более того, в данной области имеется очевидная правовая неопределенность. Действующее российское законодательство не дает представления о системе организации торговой деятельности в стране и ее основных элементах, не содержит четкого определения таких понятий, как «торговая деятельность» и «участники торговой деятельности», не предусматривает классификации торговых объектов, несмотря на тот факт, что данные категории уже давно вошли в обиход.

При этом необходимо отметить отсутствие законодательного урегулиро-

вания вопросов, связанных со способами организации торговли (посредством создания (использования) торговых объектов или без такового). Не урегулированы вопросы организации торговой деятельности, осуществляемой посредством использования источников информации или с помощью распространителей.

Более того, в настоящее время вопросы организации торговой деятельности в целом, включая требования к созданию крупных торговых объектов или размещению нестационарных торговых объектов, регулируются исключительно на уровне законодательства субъектов Российской Федерации, что свидетельствует об отсутствии предсказуемого и единообразного режима регулирования данной сферы отношений. Таким образом, актуальность надлежащего и единообразного государственного регулирования торговой сферы очевидна.

Состояние торговой отрасли характеризуется высокой экономической устойчивостью. В торговле создается более одной пятой национального богатства страны. С 1990 года ее вклад в ВВП возрос более чем в 3,3 раза и практически сравнялся с долей промышленности. Намечилась устойчивая тенденция снижения доли убыточных предприятий торговли. Менее убыточными являются только отрасли нефтедобывающей, нефтеперерабатывающей промышленности и связи.

Торговля является важной бюджетообразующей отраслевой систе-

мой. Существенная часть доходов бюджета формируется за счет косвенных налогов, которые являются налогами на потребление и поступают в казну государства только после реализации потребительских товаров. Торговля занимает лидирующее положение среди прочих отраслей экономики по количеству функционирующих предприятий. Так, из более чем 3,6 млн. единиц всех предприятий и организаций, функционирующих в народном хозяйстве на 01.01.2007 года, на долю торговли и общественного питания приходится более одной трети.

Анализируя изменения структуры предприятий по отраслям экономики, можно констатировать, что темп прироста количества предприятий, функционирующих в сфере торговли и общественного питания, значительно превышает аналогичный показатель по народному хозяйству в целом по отдельным отраслям экономики.

Основным фактором, повлиявшим на увеличение общего числа предприятий в отрасли, явился интенсивный рост числа малых предприятий, что во многом объясняется спецификой торговой деятельности. Торговля лидирует среди других отраслей экономики не только по количеству малых предприятий, но и по численности занятых на них работников и объему произведенной продукции (табл. 1).

Таблица 1.

Число малых предприятий, численность работающих и объем произведенной на них продукции (работ и услуг) по отраслям экономики (на 01.01.2007 г.; в процентах к итогу)

Показатели	Число предприятий	Среднесписочная численность	Объем произведенной продукции (работ, услуг)
Всего:	100,0	100,0	100,0
торговля и общественное питание	47,9	35,9	28,1
прочие отрасли	52,1	64,1	71,9

Малые предприятия в сфере торговли и услуг создают наиболее выгодные и де-

шевые государству рабочие места. Малое предпринимательство в этой сфере создало

условия для выживания значительной массы населения различных слоев населения в период проведения рыночных реформ в последние 10-13 лет, которые оказались безработными в результате реструктуризации экономики.

Общая характеристика динамики оборота торговых предприятий позволяет отметить резкое увеличение доли оборота негосударственных торговых предприятий, начиная с 1992 года, при соответствующем снижении государственных и перемещение большей его доли в сферу малого предпринимательства. В настоящее время розничные торговые предприятия, находящиеся в государственной и муниципальной формах собственности, контролируют

не более 5% розничного товарооборота страны.

Несмотря на рост количества предприятий и организаций, в последние годы наблюдается снижение среднесписочной численности занятых в народном хозяйстве. Снижение численности занятых произошло практически по всем отраслям экономики, кроме торговли и общественного питания. Среднегодовая численность работников отрасли возросла в 2003 году по сравнению с 1990 почти в два раза и составила по данным Госкомстата около 17% численности занятых в экономике в целом, а по оценкам независимых экспертов вдвое больше.

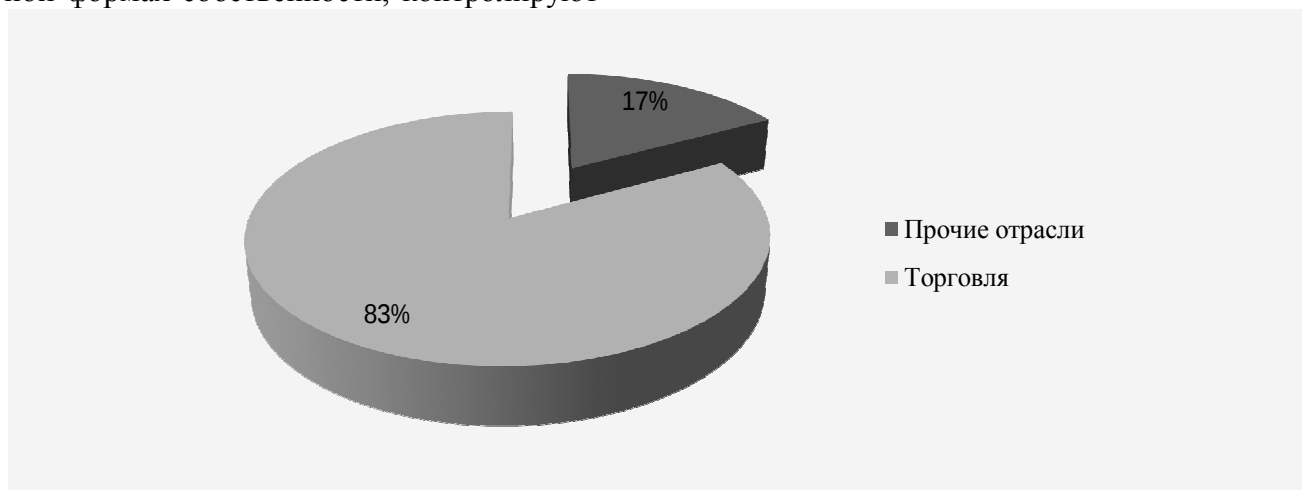


Рис. 1. Структура трудовых ресурсов в РФ

Для сравнения доля трудовых ресурсов, занятых в торговле в экономически развитых странах, составляет в настоящее время во Франции и ФРГ – 17%; в Великобритании – 20%; в США – 21%; в Японии – 22,5%.

С 1992 года торговля подверглась кардинальным изменениям, деятельность предприятий отрасли приобрела форму торгового предпринимательства. Торговля в условиях рыночной экономики претерпела существенные изменения, подверглась наибольшему реформированию и сегодня она испытывает острую потребность в высококвалифицированных кадрах. По оценкам экспертов, торговле в перспективе потребуется свыше 10 миллионов специалистов. В настоящее время в отечественной торговле на 100 работников приходит-

ся около 10 человек с высшим профессиональным образованием, в то время как в США и Японии на 100 работающих в сфере обращения приходится около 60 человек.

Торговля – важная сфера жизнеобеспечения населения. До 90% своих доходов население страны расходует на приобретение товаров и услуг на потребительском рынке. Являясь источником поступления денежных средств (в виде торговой выручки), отрасль формирует основы финансовой стабильности государства. Главным индикатором, отражающим состояние и особенности изменений, происходящих в торговле, был и остается розничный товарооборот, являющийся не только экономическим, но социальным результатом деятельности торговой отрасли.

Современное развитие экономических отношений характеризуется все более активным внедрением в практику хозяйствования интегрированных, крупных форм организации бизнеса. В специальной литературе такую тенденцию стали называть корпоративизацией экономики. В последние десятилетия одной из новейших тенденций развития корпоративного управления стал переход к сетевым принципам организации бизнес-структур. Под термином «сетизация» понимают метод стратегического менеджмента, заключающийся в формировании сети с ее узлами и связями для достижения целей в соответствии с потребностями и ожиданиями партнеров и деловой конъюнктурой. С точки зрения общей теории менеджмента в сетевой структуре каждое звено, организационно входящее в систему, выступает как сетевой ресурс, доступный для использования всеми элементами сети. При такой организации возникает эффект синергии, когда взаимодополнение ресурсов увеличивает совокупный потенциал бизнес-системы.

Процессы возникновения бизнес-структур, имеющих сетевую организацию, получили широкое распространение и в розничной торговле, где они обладают рядом специфических черт.

В число конкурентных преимуществ торговых сетей включают:

- закупки товаров крупными партиями, что позволяет получать не только серьезные скидки, но и исключительное внимание поставщиков в виде сокращенных сроков выполнения заказов, поддержки продаж и многое другое, включая эксклюзивные права на продажу определенных товаров;

- исключение в ряде случаев из логистической цепочки оптового звена посредством самостоятельной закупки товаров у производителей, использования собственного транспортного подразделения, крупных централизованных складов, что снижает затраты на перевозку, хранение, обработку товаров и их возврат;

- возможность централизованной закупки (и получение связанных с этим

экономических выгод) торгово-технологического оборудования, хозяйственных материалов, специальной одежды для продавцов и т.п.;

- повышение скорости товарного обращения за счет массовой реализации товаров однородных групп и, как результат, снижения удельных издержек обращения на единицу реализуемого товара;

- объединение в едином центре лиц, принимающих стратегические решения по развитию сети, ценовой политике, проведению рекламных компаний и другим важнейшим направлениям деятельности, включая разработку долгосрочных планов бизнес-деятельности; при этом обоснованность управленческих решений существенно выше за счет компетентности, опыта, наличия обширной информации, возможности проводить специальные исследования, привлекать для консультаций профильные фирмы и т.д.;

- широкое внедрение в торговый процесс компьютерных технологий, позволяющих автоматизировать процедуры заказа, приемки товара, учета движения товаров, включая реализацию товаров по отдельным ассортиментным позициям, ведение бухгалтерского и статистического учета.

Организационное построение розничных сетей порождает и ряд серьезных недостатков, присущих сетевым образованиям. Однако положительный эффект от создания торговых сетей несомненно выше и поэтому можно сказать, что создание торговых сетей – главное стратегическое направление развития розничной торговли. В большинстве стран с рыночной экономикой к организации сетевой торговли приступили уже в 70-х годах прошлого века.

В России ощущается серьезная нехватка торговых сетей. Сетевые структуры дают примерно 95% розничного оборота в странах Западной Европы, США и Канады. В Соединенных Штатах Америки существует примерно 90 тысяч розничных сетей, которым принадлежит примерно 650 тысяч магазинов. При этом само количество роз-

нических сетей невелико - 4% всех розничных фирм США, но сетям принадлежит почти четвертая часть всех розничных магазинов. На долю сетей приходится свыше 60% общих объемов магазинных продаж и количества занятой рабочей силы.

О высоких темпах проникновения

Таблица 2.

Уровень насыщения рынка международными сетями розничной торговли (количество сетей розничной торговли продовольственными товарами на млн. населения)

Словения	Чехия	Венгрия	Болгария	Литва	Румыния	Польша	Россия
1,5	1,0	0,7	0,5	0,33	0,32	0,31	0,03

Индикатором состояния российского ритейла является международный индекс развития розничной торговли, публикуемый компанией A.T. Kearney, согласно которому Россия в последние годы неизменно находится в числе лидеров. Так, в 2006 году наша страна уступила лишь Индии, причем показатель «привлекательность рынка» России был лучшим в первой пятерке рейтинга.

Основными факторами, определяющими развитие российской розничной торговли, являются:

- благоприятная макроэкономическая ситуация (устойчивый рост ВВП, снижение инфляции);
- увеличение реальных доходов населения;
- интенсивное развитие потребительского кредитования;
- качественное обновление ассортимента потребительского рынка в силу роста платежеспособного спроса, увеличение доли импортных товаров на фоне укрепления рубля.

Вместе с тем, следует отметить, что за последние годы в крупных городах Российской Федерации процесс внедрения в торговую инфраструктуру сетевого формата резко активизировался, причем это относится как к сетям российских предпринимателей, так и к зарубежным компаниям.

Анализ современного состояния и тенденций развития внутренней торговли РФ позволяет сделать следующие выводы:

- торговля является одной из наибо-

международных розничных торговых сетей в некоторые страны Восточной Европы, где еще сравнительно недавно по историческим меркам перешли к рыночной модели экономики, свидетельствуют данные таблицы 2.

лее динамично развивающихся и бюджетобразующих отраслевых систем.

– торговля – мощный инструмент экономической политики государства, умелое владение которым определяет успех осуществляемых реформ.

– анализ итогов реформирования торговли свидетельствует о том, что количественные изменения повлекли за собой качественные изменения в отрасли.

– на рынке мировой розничной торговли обозначилась ярко выраженная тенденция к укрупнению бизнеса за счет консолидации торговых предприятий. Крупнейшие операторы развиваются гораздо более высокими темпами, чем остальные розничные торговцы.

– в настоящее время имеются значительные диспропорции в расположении сети розничных предприятий, товарный ассортимент нередко сдерживает удовлетворение потребностей населения в предметах первой необходимости, имеются сложности в создании конкурентной среды на потребительском рынке.

– для дальнейшего развития внутренней торговли необходима разработка и реализация научно обоснованной и современной концепции развития, отражающей особенности и специфику функционирования отрасли.

Анализ зарубежного опыта регулирования торговой деятельности выявил, что упорядочение внутренней торговли за рубежом осуществляется путем регламентации двух групп правоотношений:

- между продавцом и покупателем;

– между органами власти и продавцом.

При этом необходимо отметить, что регламентация первой группы правоотношений законодательством иностранных государств практически идентична нормам и правилам российского законодательства и осуществляется прежде всего посредством закрепления целого комплекса требований к условиям и правилам осуществления торговли, в том числе к продаже отдельных видов товаров. К основным в данной области можно отнести положения законодательства о защите прав потребителей, законодательства о защите конкуренции, законодательства в сфере защиты интеллектуальной собственности, а также меры технического регулирования и требования к продаже отдельных видов товаров.

Отношения между продавцом и покупателем при этом регулируются, как правило, гражданско-правовыми нормами и оформляются гражданско-правовыми договорами.

Вторая группа правоотношений (правоотношения между органами власти и продавцом) также урегулирована законодательством иностранных государств не менее детально. В этой сфере основными элементами государственного регулирования являются:

– четкая регламентация способов и средств осуществления торговой деятельности. Сюда можно отнести определение основных понятий, классификацию торговых предприятий и установление требований к правилам их функционирования, включая места размещения и время работы, регулирование особых форм торговой деятельности, осуществляемой в том числе на рынках и в общественных местах, а также без образования торговых предприятий (продажа товаров с использованием средств информации и связи, с привлечением распространителей и др.);

– определение условий организации торговой деятельности. В этом направлении зарубежное законодательство использует два инструмента регулирования, уста-

навливая как разрешительный, так и уведомительный порядок организации торговой деятельности.

Наиболее эффективным способом устранения недостатков и пробелов в правовом регулировании торговой деятельности в Российской Федерации является принятие федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», Концепцию которого разрабатывает МЭРТ РФ. Принятие законопроекта позволит устранить пробелы и недостатки нормативной правовой регламентации в сфере торговой деятельности, обеспечить единообразное и системное государственное регулирование данного вида деятельности на всей территории страны, а также упорядочить отношения в области осуществления торговой деятельности.

Одной из важнейших целей законопроекта является решение проблемы взаимоотношений участников торговой деятельности, в том числе обеспечение баланса интересов торговых сетей и предприятий-поставщиков, развитие конкуренции и недопущение злоупотреблений в сфере розничной торговли.

Специфика указанных взаимоотношений состоит в том, что хозяйствующие субъекты (торговые сети), действующие на рынке реализации и (или) поставки продукции, несмотря на их небольшую рыночную долю, с учетом низкой концентрации данных рынков и дефицита торговых мест, получают возможность влиять на возникающие правоотношения и на конкуренцию на соответствующих товарных рынках.

Действующие нормы антимонопольного законодательства являются универсальными и не позволяют в достаточной мере осуществлять контроль за деятельностью хозяйствующих субъектов в сфере розничной торговли, так как не учитывают указанную выше специфику отношений.

Для решения проблемы взаимоотношений хозяйствующих субъектов, в частности торговых сетей и поставщиков про-

дукции, а также с целью поддержки развития конкуренции в сфере торговли, защиты интересов как торговых сетей, так и производителей законопроект должен содержать нормы антимонопольного регулирования, предусматривающие:

–снижение размера доли хозяйствующего субъекта на соответствующем рынке, при достижении которого его положение может быть признано доминирующим, до пятнадцати процентов;

–снижение размера совокупной доли хозяйствующих субъектов при установлении коллективного доминирования на соответствующем рынке;

–установление географических границ рынков услуг розничной торговли по основным направлениям;

–распространение норм антимонопольного законодательства на действия хозяйствующего субъекта, признанного занимающим доминирующее положение на определенном рынке услуг розничной торговли, осуществляемые на смежных товарных рынках (например, на рынке поставки продукции).

Стратегической задачей законопроекта является создание механизмов, позволяющих:

–обеспечить единство экономического пространства на всей территории страны путем проведения единой государственной политики и нормативного правового регулирования в сфере торговой деятельности, а также единого порядка проведения контрольных и надзорных мероприятий;

–исключить неоправданное вмешательство органов государственной власти и местного самоуправления в торговую деятельность хозяйствующих субъектов;

–определить роль и четко разграничить полномочия федеральных орга-

нов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области регулирования отношений, возникающих в связи с осуществлением предпринимателями торговой деятельности;

–сформировать предпосылки для развития современных форматов торговой деятельности посредством создания правовой базы, направленной на урегулирование отношений, связанных с осуществлением розничной торговой деятельности без организации и (или) использования торговых объектов, в том числе электронной торговли, с учетом необходимости защиты прав потребителей;

–обеспечить качественное, доступное и максимально полное обслуживание населения;

–обеспечить равномерное и цивилизованное развитие различных форм торговой деятельности с учетом политики поддержки малого и среднего предпринимательства.

Совершенствование правовой базы позволит обеспечить системное государственное регулирование торговой деятельности не только в масштабах страны в целом, но и на региональном уровне, создаст правовые основы для развития современных форматов торговли.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Концепция проекта Федерального Закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» [//www.economy.gov.ru](http://www.economy.gov.ru)

2. Розничная торговля в РФ: состояние и основные тенденции [//www.rbc.ru](http://www.rbc.ru)