

Государственное регулирование предпринимательства в сфере торговли: проблемы и пути решения

© 2010 М.Е. Брылева

Владивостокский государственный университет экономики и сервиса

E-mail: Maria_tb@mail.ru

Проанализирована существующая нормативно-законодательная база государственного регулирования предпринимательства в сфере розничной торговли, выявлен ряд ключевых проблем и предложены альтернативные пути решения существующих сложностей.

Ключевые слова: государственное регулирование торгового предпринимательства, торговая деятельность, развитие сектора торговли, направления властного воздействия.

Оборот сектора торговли в Российской Федерации в 2009 г. достиг уровня в 43,1 трлн. руб. При доле затрат населения на товары в рознице, превышающей 60% располагаемого дохода, торговля занимает лидирующие позиции по вкладу в российский ВВП: доля торговли в добавленной стоимости, созданной в экономике России в 2008 г., превысила 20%. Сектор торговли, как правило, является конечным звеном любой производственной цепочки, а соответственно, именно от широты и разнообразия каналов, а также от уровня их развития зависят эффективность, объемы и скорость, с которыми производимые в экономике и ввозимые на территорию страны товары достигают своего потребителя. Таким образом, стимулируя качественное развитие сектора, государство может способствовать созданию необходимых условий для продвижения товаров различных отраслей, что положительно скажется на экономике страны в целом.

Концептуальная позиция Российской Федерации в области государственного регулирования предпринимательства и экономики не сформирована с надлежащей точностью и однозначностью восприятия всеми участниками воспроизводственного процесса. Такая ситуация сложилась под влиянием разгосударствления экономики и развития предпринимательства. Государственная экономическая политика последние 18 лет осуществлялась согласно идее саморегуляции рыночных механизмов при отсутствии системы новых направлений и методов государственного регулирования.

В настоящее время политика органов власти государства и регионов вследствие неоднозначности их позиции характеризуется колебаниями от уровня необходимости влияния на экономическое развитие региона до уровня отсутствия властного вмешательства. На практике такой принцип реализуется в противоречащих мерах органов власти: снижение барьеров, с одной сто-

роны, и нагромождение контрольных мероприятий, дублирующих друг друга, - с другой. Такая ситуация приводит к конфликту базовых интересов в системе "продавец - власть - потребитель" и формирует неверное понимание сути и направлений государственного регулирования деятельности предпринимательских структур. Кроме того, указанные тенденции являются отражением недостаточности комплексного видения содержания и направлений властного воздействия на экономическое развитие.

Приведенные предпосылки определяют необходимость анализа сложившегося содержания и перспективных направлений государственного регулирования торгового предпринимательства.

Рассмотрев существующие инструменты государственного регулирования, автор пришел к выводу, что имеются некоторые пробелы в налоговом законодательстве, которые необходимо заполнить соответствующим нормативным материалом. В качестве примера можно привести отсутствие в налоговых целях по некоторым категориям товаров установленных величин потерь, включаемых в себестоимость и связанных, в частности, с боем тары при транспортировке. Несмотря на отсутствие в налоговом законодательстве (гл. 25 Налогового кодекса РФ) прямого запрета на отнесение таких потерь на себестоимость, налоговые органы считают такое отнесение неправомерным, поскольку для целей налогообложения к материальным расходам приравниваются потери от недостачи и (или) порчи при хранении и транспортировке товарно-материальных ценностей в пределах норм естественной убыли, утвержденных в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Согласно Постановлению Правительства РФ от 12 ноября 2002 г. № 814, нормы естественной убыли разрабатываются министерствами и ведомствами по отраслям экономики. В настоящее время действуют нормы естественной убыли, как утверж-

денные для исчисления налога на прибыль организаций в соответствии с упомянутым Постановлением Правительства РФ, так и утвержденные органами исполнительной власти до 1 января 2002 г.

В части санитарно-эпидемиологического надзора даже законодательство федерального уровня представляет собой довольно обширную базу разрозненных документов. В странах с более продолжительной историей развития законодательной базы по санитарной безопасности существуют единые кодексы, применяемые ко всем предприятиям, состоящим в цепочке производства и дистрибуции продуктов питания. Существуют также международные стандарты, соблюдение которых повышает уровень санитарной безопасности торговли и делает законодательство более прозрачным. Единые стандарты и требования действительны по всей рассматриваемой цепочке.

Лицензионные требования, предъявляемые к отдельным торговым организациям, зачастую представляют собой необоснованные барьеры, ограничивающие доступ к рынку и тормозящие его развитие.

Сегмент торговли бытовой техникой в значительной степени страдает из-за высоких пошлин на импортные товары. Негативные последствия политики искусственной поддержки отечественного производителя в сложившейся экономической ситуации сказываются как на самом секторе торговли, так и на потребителях и государстве. Рост цен для конечного потребителя сокращает товароборот или вынуждает торговые организации работать с минимальной прибылью и в результате выходить из бизнеса или переключаться на “серые” схемы торговли и поставок, что в итоге снижает объемы налоговых поступлений. В связи с этим необходимо рассмотреть возможности использования других механизмов развития российского производителя, нежели таможенные пошлины.

Сектор продовольственной торговли зачастую вынужден неэффективно использовать торговые площади, так как существует запрет на размещение продуктов питания и бытовой химии на полках, расположенных друг напротив друга (п. 5.6 Санитарно-эпидемиологических правил СП 2.3.6.1066-01 “Санитарно-эпидемиологические требования к организациям торговли и обороту в них продовольственного сырья и пищевых продуктов”). Подобное положение при сегодняшнем уровне развития производственных технологий и, что более важно, технологий упаковки не вполне целесообразно. К снижающим эффективность сектора торговли относится и запрет на выставление продукции на полки в упа-

ковке производителя. Так, например, по оценкам экспертов, снятие подобного запрета позволило бы повысить эффективность игроков в три раза.

Абсолютно все торговые организации вне зависимости от продуктового сегмента испытывают сложности с получением разрешения на строительство торговых объектов. Более того, компании, строящие собственные торговые объекты, отмечают несоответствие требований строительных норм и правил современным возможностям строительной индустрии, что усложняет процесс строительства и процедуры сдачи и регистрации объектов торговой недвижимости. Все торговые организации также отмечают высокую сложность процесса оформления разрешительной документации на торговую деятельность.

Представляется также излишним запрет на размещение в первом, втором и цокольном этажах жилых зданий помещения для магазинов суммарной торговой площадью более 1000 м² с целью соблюдения санитарных норм шумности, так как современные технологии, используемые в производстве торгового оборудования и звукоизоляционных материалов, позволяют без нарушений санитарных требований размещать в жилых зданиях объекты даже большей площади.

Запрет на размещение в жилых домах торговых объектов, реализующих легковоспламеняющиеся товары, к которым зачастую относятся и лакокрасочные изделия, также требует пересмотра в связи с современными технологиями упаковки, препятствующими возможному возгоранию. Современные технологии упаковки также позволяют пересмотреть требования к торговым организациям, запрещающие размещение в относительной близости друг к другу продуктов питания и отдельных видов непродовольственных товаров.

Требования пожарной безопасности к наличию большого количества несущих стен и перегородок препятствуют развитию современных торговых площадей, предусматривающих большие открытые площади.

С существенными проблемами регулирования рынка аренды торговой недвижимости сталкиваются малые торговые организации и индивидуальные предприниматели. В соответствии с п. 2 ст. 651 Гражданского кодекса РФ договор аренды здания или сооружения, заключенный на срок не менее года, подлежит государственной регистрации и считается заключенным с момента такой регистрации. Большинство предпринимателей во избежание длительной процедуры оформления аренды торговых площадей в соответствующих органах государственной влас-

ти вынуждены соглашаться на упрощенную схему аренды площадей, не требующую государственной регистрации - "11 + 1". Согласно данной схеме, договор аренды заключается дважды: на 11 и 1 месяц. Несмотря на то, что подобная схема существенно снижает регистрационную нагрузку на малый бизнес, она ставит его в менее выгодные условия по сравнению с крупным бизнесом, заключающим полноценные договоры аренды со всей необходимой регистрацией. Во-первых, упрощенная система лишает действующего арендатора законного права на приоритетное заключение договора о продлении аренды, а во-вторых, позволяет арендодателям в большей степени манипулировать ценами на арендуемую площадь под угрозой непродления аренды.

Препятствующим развитию торговли представляется и запрет на включение в себестоимость потерь товаров, связанных, например, с боем тары при транспортировке, которые могут составлять до 1,5 - 2,0% от оборота сектора торговли.

Несмотря на довольно существенное развитие в последнее время российского законодательства, относящегося к сфере торговли, до сих пор в нем существуют некоторые пробелы. Так, например, не наблюдается должного уровня регулирования интернет-торговли и электронной системы платежей.

Слабый контроль за "серым" рынком - одна из наиболее значимых проблем всех товарных сегментов сектора внутренней торговли в РФ. В условиях, когда активное развитие наблюдается во всех формах удаленных каналов торговли, таких как Интернет, прямые продажи населению¹ и торговля по каталогам, отсутствие должного внимания к регулированию деятельности таких каналов ставит традиционные торговые организации, как правило, осуществляющие торговлю через стационарные торговые точки, в относительно невыгодное положение. Так, к примеру, отсутствие необходимого регулирования и должных проверок деятельности интернет-магазинов приводит к существенным налоговым неплатежам, к продаже контрафактной и контрабандной продукции, нарушающей права законных правообладателей и способной нанести вред здоровью и жизни потребителей.

Отсутствие документов территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территорий также можно назвать в числе областей, не получивших должного внимания со стороны государства. Так, по оценкам экспертов, только 3% муниципальных образований РФ имеют собственные документы территориального планирования, градостроительного

зонирования и планировки территорий в соответствии со ст. 8 Градостроительного кодекса РФ. Отсутствие подобных документов на других территориях приводит к непродуманной хаотичной застройке и нехватке торговых площадей, с одной стороны, и к возникновению торговых центров без соответствующих транспортных развязок и парковочных мест - с другой.

Таким образом, законодательство и административные процедуры, регулирующие различные аспекты торговой деятельности в РФ, по мнению участников сектора торговли, характеризуются несколькими проблемными областями, негативно сказывающимися на развитии торговли. Во-первых, некоторые аспекты торговой деятельности являются чрезмерно зарегулированными. Во-вторых, отдельные положения нормативно-правовых актов допускают неоднозначное толкование в силу недостаточного раскрытия понятийного аппарата. Дополнительную проблему создает отсутствие в некоторых случаях четкого разграничения полномочий по регулированию торговой деятельности между федеральными и региональными властями. В-третьих, отдельные нормативно-правовые акты, регулирующие различные аспекты торговой деятельности, содержат пункты, противоречащие друг другу. В-четвертых, некоторые аспекты торговли пока, по мнению участников сектора, остаются вне внимания регулирующих органов. Помимо законодательных ограничений, дополнительным препятствием для развития торговли выступают сложность, запутанность и длительность процедур, связанных с регистрацией и ведением торговой деятельности.

Нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность торговых организаций, не должны допускать двойного контроля со стороны федеральных и региональных и местных властей, а также ситуаций, при которых отсутствует четкое закрепление полномочий за каким-либо органом региональной, местной или федеральной власти.

В первую очередь, необходимо не только устранить существующие пробелы законодательства и четко разграничить полномочия, но и определить круг обязанностей и уровень ответственности каждого государственного органа. Требуется усовершенствовать организационную структуру государственного регулирования розничной торговли путем внедрения расширенного административного аппарата властных структур, отвечающих за возложенные на них обязанности. Для этого, например, в Приморье целесообразно создать в структуре краевых органов управления специальный отдел по торговле (см. рисунок).

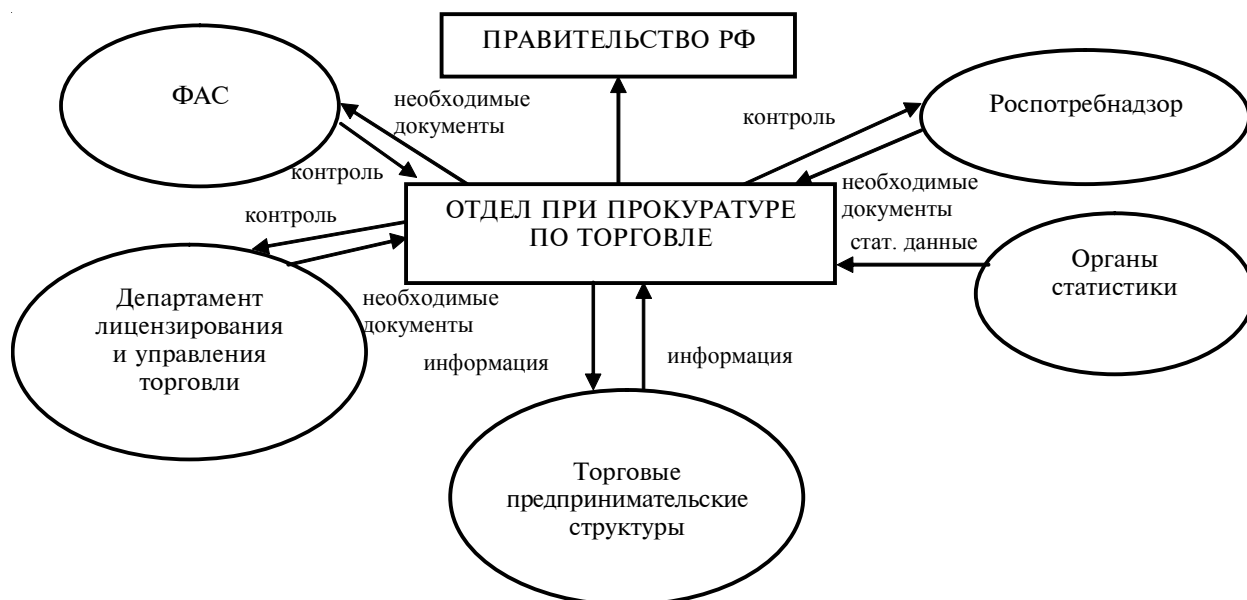


Рис. Альтернативная структура регулирования торговли

Отдел является структурным подразделением краевой прокуратуры, формируется ею и подчиняется главному прокурору и его заместителю, в своей деятельности руководствуясь Конституцией Российской Федерации, законами Российской Федерации, актами Президента Российской Федерации, актами Правительства Российской Федерации, законами Приморского края, актами губернатора Приморского края.

Отдел имеет право запрашивать и получать в установленном порядке от федеральных органов власти, их территориальных органов, органов исполнительной власти края, органов местного самоуправления и организаций материалы, необходимые для решения вопросов, входящих в компетенцию отдела.

Финансирование деятельности отдела осуществляется за счет средств краевого бюджета, предусмотренных на содержание органов исполнительной власти края.

На отдел будут возложены следующие временные функции:

- инвентаризация всех нормативно-правовых актов, так или иначе затрагивающих отдельные аспекты деятельности торговых организаций;
- анализ нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность торговых организаций на предмет возможных противоречий;
- выявление двойственного и неточного толкования нормативно-правовых документов, позволяющего органам власти манипулировать данными трактовками в собственных интересах;
- формирование и издание методических указаний для предпринимателей по нормативно-правовой базе, в которых необходимо представить

и прокомментировать существующие документы, регламентирующие эту сферу деятельности;

- разработка предложений по формированию нормативно-правовой базы торговли на уровне муниципального образования;
- мониторинг целесообразности тех или иных функций государственных органов с целью выявления их дублирования и морального устаревания.

Временные функции отдела будут осуществляться до момента проработки законодательной базы торговли, внесения необходимых поправок в “Федеральный закон о торговле” и в другие нормативно-правовые документы.

К постоянным функциям отдела следует отнести:

- контроль за соблюдением ответственности властных органов;
- информационное обеспечение торговых предпринимательских структур;
- создание комиссий и рабочих групп для регулярной оценки справедливости конкуренции и выявления практики, которая может привести к ухудшению качества розничного предложения конечному потребителю. Такие комиссии и рабочие группы изучают и дают заключения относительно конкуренции между игроками розничного бизнеса, исследуют деловую практику отношений розничной торговли с поставщиками, оценивают влияние государственной политики на уровень свободной конкуренции в розничном секторе.

Отдел подготавливает обоснование ликвидации тех или иных законодательных актов, необходимости уточнения нормативно-правовых до-

кументов, некоторых формулировок; оказывает методическую помощь при разработке законодательных актов и поправок нормативно-правовой базы; осуществляет меры по обеспечению субъектов предпринимательской деятельности розничной торговли экономической, правовой, статистической, производственно-технологической и иной информацией; взаимодействует с коммерческими и общественными организациями по вопросам целесообразности законодательной базы в сфере торговли.

В результате осуществления данного комплекса мер могут быть обеспечены развитие и поддержка торговых предпринимательских структур. Прежде всего, в ближайшие годы возможны следующие позитивные изменения в сфере торговли:

- создание условий для стимулирования развития конкурентоспособных экономических субъектов;
- сокращение или ликвидация экономических, правовых, административных, инфраструктурных и технологических барьеров для начала и ведения предпринимательской деятельности, стимулирование доступа на региональные товарные рынки новых участников;
- стимулирование инновационной и инвестиционной активности бизнеса за счет снижения инфраструктурных ограничений;

- развитие государственного и муниципального заказа, в том числе расширение практики заказа социальных услуг на основе конкурсных процедур;

- восполнение существующих пробелов нормативного регулирования в сфере оптовой и розничной торговли;

- определение основания и пределов вмешательства государства в деятельность самостоятельных хозяйствующих субъектов;

- создание условий для формирования единого экономического и правового пространства в Российской Федерации с учетом местных условий и особенностей экономического развития отдельных регионов;

- исключение неоправданного вмешательства органов государственной власти и местного самоуправления в торговую деятельность хозяйствующих субъектов;

- ограничение возможности государственного воздействия на развитие торговой деятельности только посредством использования законодательно установленных методов регулирования.

¹ К прямым продажам населению относятся продажи через личные контакты представителей отдельных торговых организаций с потенциальными потребителями (телефонный обзвон потенциальных потребителей, обход квартир).

Поступила в редакцию 04.04.2010 г.