

Т. А. Батрова*

Состояние и перспективы правового регулирования торговли на розничных рынках

Аннотация. Торговля на розничных рынках всегда имела особое значение для экономики. На основе анализа российского и зарубежного законодательства автор приходит к выводу о существовании различных подходов к регулированию этой сферы общественных отношений. Отмечаются децентрализация ее правового регулирования и наличие унифицированного подхода к регламентации торговли на рынках и ярмарках в странах Западной Европы и доминирование унифицированных правовых норм, закрепленных в федеральном законе, и отказом от формирования единой нормативной правовой базы для рыночной и ярмарочной торговли в России. Предлагается внести в Закон о розничных рынках положения, позволяющие четко определить пределы нормотворческих полномочий не только органов государственной власти субъектов Федерации, но и органов местного самоуправления. Отмечается необходимость более корректного определения соотношения Закона о розничных рынках и Закона об основах государственного регулирования торговой деятельности.

Ключевые слова: розничный рынок, торговля, ярмарка, унификация.

DOI: 10.17803/1994-1471.2018.87.2.043-047

Торговля на розничных рынках всегда имела особое значение для организации торгового оборота и, имея многотысячелетнюю историю, до сих пор не исчерпала себя ни в России, ни за рубежом. В силу этого законодатель не оставляет попыток регламентировать ее, хотя и с разной степенью конкретизации.

Прежде всего обращают на себя внимание разные тенденции в разграничении соответствующих полномочий центрального и регионального уровней власти. В западноевропейском законодательстве решение этого вопроса нередко относится к компетенции регионов.

В частности, Торговый кодекс Апулии (область Италии) от 16 апреля 2015 г.¹ подробно регламентирует полномочия муниципалитетов по организации торговли на розничных рынках, устанавливая критерии, которыми они должны руководствоваться при принятии решения о создании нового рынка с целью обеспечения баланса интересов производителей и потребителей, правила его организации в целях создания благоприятных условий для ведения торговли на нем при соблюдении требований охраны и приумножения археологического наследия, исторического, художественного и окружающей среды, обеспечения безопасности дорожно-

¹ См.: Codice del commercio: legge regionale 16 aprile 2015, n. 24 // URL: http://old.regione.puglia.it/web/files/Commercio/Codice_del_Commercio.pdf.

© Батрова Т. А., 2018

* Батрова Татьяна Александровна, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры государственных и гражданско-правовых дисциплин Рязанского филиала Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя
batrovatiana@yandex.ru
390043, Россия, г. Рязань, ул. 1-ая Красная, д. 18

го движения, с акцентом на легкость доступа к рыночной инфраструктуре как продавцов, так и покупателей и т.п. В частности, заслуживает внимание предписание по выделению мест для продажи пищевых продуктов, типичных исключительно для Апулии. Также оговаривается, что для развития торговли на рынках муниципалитеты могут заключать соглашения с компаниями по развитию туризма, различными общественными институтами, комитетами по организации праздников (ст. 33, 34).

В России достаточных предпосылок для подобной децентрализации в правовом регулировании торговли не сложилось. По крайней мере к моменту принятия Федерального закона «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» от 30 декабря 2006 г. № 271-ФЗ (ред. от 31 декабря 2014 г.) (далее — Закон о розничных рынках)² лишь в 13 регионах страны были приняты отдельные нормативные акты, регулирующие торговлю на рынках. Многие из них, по информации Минсельхоза России, носили рамочный характер и не предусматривали эффективных мер по защите интересов отечественных товаропроизводителей при реализации собственной продукции, что вызывало нарекания как со стороны потребителей, так и со стороны производителей³.

Принятие данного Закона, определившего полномочия субъектов Федерации в этой сфере, побудило к разработке соответствующей нормативной правовой базы. При этом большинство

регионов изначально ограничились принятием законов, состоящих из 2—3 статей и содержащих указание на полномочия органов местного самоуправления выдавать разрешения на право организации розничного рынка. Некоторые посчитали необходимым расширить содержание соответствующих региональных актов, но их нормы в этом случае фактически дублируют отдельные положения федерального закона с той лишь разницей, что указывают уполномоченный орган исполнительной власти либо закрепляют полномочия правительства соответствующего субъекта РФ по его определению⁴. Исключение составляет Закон Архангельской области от 23 мая 2007 г. № 359-18-ОЗ «О реализации государственных полномочий Архангельской области по организации розничных рынков на территории Архангельской области»⁵, который подробно регламентирует эти полномочия, распределяя их между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Похожий подход был реализован в целом ряде регионов (Республики Адыгея, Ингушетия, Коми, Кемеровская область, Краснодарский край, Ханты-Мансийский автономный округ и др.). В ряде субъектов РФ ранее принятые законы о розничных рынках были заменены (Астраханская область, Ставропольский край, Республика Марий Эл, Санкт-Петербург⁶) или существенно изменены (Кабардино-Балкарская Республика⁷) в связи с принятием федерального акта.

Очевидно, что унификация правил организации розничных рынков на федеральном

² См.: СЗ РФ. 2007. № 1 (1 ч.). Ст. 34.

³ См.: паспорт проекта Федерального закона № 357580-4 «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» (внесен депутатами Государственной Думы ФС РФ Е. А. Федоровым, Г. В. Куликом, Е. В. Паниной, А. М. Сысоевым) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.09.2017).

⁴ См., например: Закон Московской области от 16 марта 2007 г. № 41/2007-ОЗ «Об организации и деятельности розничных рынков на территории Московской области» // Ежедневные Новости. Подмосковье. 2007. 28 марта; Закон Ульяновской области от 4 апреля 2007 г. № 40-ЗО «О некоторых вопросах организации розничных рынков в Ульяновской области» // Ульяновская правда. 2007. 7 апр.

⁵ См.: Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов четвертого созыва. 2007. № 18.

⁶ См., например: Закон Астраханской области от 1 ноября 1999 г. № 44/99-ОЗ «О рынках в Астраханской области» // Астраханские известия. 1999. 11 нояб.

⁷ См.: Закон Кабардино-Балкарской Республики от 30 июля 2004 г. № 21-РЗ «Об организации деятельности рынков в Кабардино-Балкарской Республике» // Кабардино-Балкарская правда. 2004. 6 авг.

уровне вряд ли может вызывать нарекания. К тому же положения ст. 2 Закона о розничных рынках не исключают развития регионального законодательства, анализ которого свидетельствует о преимущественно подзаконном характере нормотворчества, которое охватывает:

- планировку, перепланировку и застройку розничных рынков⁸;
- порядок предоставления торговых мест⁹;
- ведение реестра продавцов¹⁰;
- правила организации торговли на розничных рынках¹¹;
- осуществление регионального государственного контроля в целях предупреждения, выявления и пресечения нарушений управляющими розничными рынками компаниями,

их руководителями и иными должностными лицами обязательных требований¹².

Следует заметить, что вопрос о реализации подобных полномочий стал предметом правовой экспертизы¹³, хотя данная реализация непосредственно не вытекает ни из Закона о розничных рынках, ни из Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹⁴. Правомерность осуществления, а следовательно, и возможность соответствующей правовой регламентации была выведена из п. 3 ч. 2 ст. 5 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей

⁸ См., например: приказ Комитета промышленности и торговли Волгоградской обл. от 10 декабря 2015 г. № 224-од «Об утверждении требований к планировке, перепланировке и застройке розничных рынков на территории Волгоградской области» // Волгоградская правда. 2015. 19 дек.

⁹ См., например: постановление Правительства Тюменской области от 30 июля 2007 г. № 183-п «Об утверждении упрощенного порядка предоставления торговых мест на сельскохозяйственном, сельскохозяйственном кооперативном и универсальном рынках» // URL: <http://docs.cntd.ru/document/819011423> (дата обращения: 10 сентября 2017 г.).

¹⁰ См., например: постановление Правительства Калининградской области от 15 мая 2007 г. № 268 «О правилах работы розничных рынков на территории Калининградской области» // URL: <http://docs.cntd.ru/document/469724060> (дата обращения: 10 сентября 2017 г.).

¹¹ См., например: постановление Правительства Оренбургской области от 8 мая 2007 г. № 174-п «Об утверждении Правил торговли на розничных рынках Оренбургской области» // URL: <http://docs.cntd.ru/document/952009499> (дата обращения: 10 сентября 2017 г.).

¹² См., например: постановление Правительства Санкт-Петербурга от 10 июля 2013 г. № 478 «Об утверждении Порядка осуществления регионального государственного контроля за соблюдением управляющими розничными рынками компаниями требований Федерального закона “О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации”» // URL: <http://docs.cntd.ru/document/822402174>; постановление Правительства Ивановской области от 23 октября 2013 г. № 420-п «Об утверждении порядка организации и осуществления регионального государственного контроля в сфере организации розничных рынков на территории Ивановской области» // URL: <http://docs.cntd.ru/document/460206342> (дата обращения: 10 сентября 2017 г.).

¹³ См.: экспертное заключение Управления Минюста России по Волгоградской области от 20 февраля 2017 г. № 357н на приказ Министерства промышленности и торговли Волгоградской области от 11 ноября 2013 г. № 164-од «Об утверждении Административного регламента по исполнению государственной функции по осуществлению контроля за соблюдением установленных законодательством требований к организации и деятельности розничных рынков, ярмарок, осуществлению торговли, общественного питания, предоставления бытовых услуг вне специально отведенных для этого мест на территории Волгоградской области» (в ред. от 27 декабря 2016 г. № 37-н) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10 сентября 2017 г.).

¹⁴ См.: СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹⁵, где к полномочиям органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих региональный государственный контроль (надзор), относятся разработка административных регламентов осуществления регионального государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности, а также разработка в соответствии с типовыми административными регламентами, утверждаемыми уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, административных регламентов федерального государственного контроля (надзора), полномочия по осуществлению которого переданы органам государственной власти субъектов РФ.

Анализ регионального законодательства показывает, что в вопросах регулирования рыночной торговли явно недооцененным остается потенциал муниципального нормотворчества. Предпосылки для этого создает сам Закон о розничных рынках, который упоминает муниципальные образования лишь в контексте учета потребностей населения таких территориальных образований в обеспечении теми или иными товарами (ст. 4), реализации органом местного самоуправления полномочий по выдаче разрешений на право организации рынка (ст. 5), определения количества торговых мест на них для продажи товаров отечественными товаропроизводителями, гражданами, ведущими крестьянские (фермерские) хозяйства, личные подсобные хозяйства или занимающимися садоводством, огородничеством, животноводством (ст. 15), реализации муниципального контроля (ст. 23).

Заслуживает внимания еще один аспект правового регулирования торговли на розничных рынках: достаточно серьезное дистанцирование от правового регулирования ярмарочной торговли при том, что речь идет о весьма сходных форматах, характеризующихся наличием на одной торговой площадке множества самостоятельных мелких хозяйствующих субъектов и граждан, являющихся собственниками товара, которые реализуют однородные группы товаров, конкурируя друг с другом.

В то время как зарубежный законодатель стремится к унификации правового регулирования в этой сфере с учетом присущей ярмарочной торговле специфики, в российском законодательстве требования к организации ярмарок и продаже на них товаров (выполнению работ, оказанию услуг) были включены в Федеральный закон от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»¹⁶, что вряд ли можно считать оправданным. При этом вопрос о соотношении указанных законов решен предельно просто — посредством исключения деятельности по продаже товаров на розничных рынках из предмета регулирования Закона об основах государственного регулирования торговой деятельности. Это, в свою очередь, повлекло корректировку регионального законодательства ряда субъектов Федерации (Республики Алтай, Карелия, Нижегородская область), которые, будучи изначально ориентированы на относительно единообразное регулирование рыночной и ярмарочной торговли, от подобной практики отказались после 2010 г. Подобную практику сохранили лишь Белгородская, Тульская области и Краснодарский край¹⁷.

¹⁵ См.: СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

¹⁶ См.: СЗ РФ. 2010. № 1. Ст. 2.

¹⁷ См.: Закон Белгородской области от 4 июня 2007 г. № 117 «О розничных рынках и организации ярмарок и продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) на них на территории Белгородской области» // URL: <http://derbo.ru/structure/control/razvitie-rinka/torgovlya.html> (дата обращения: 10 сентября 2017 г.); Закон Тульской области от 5 июня 2007 г. № 823-ЗТО «О регулировании отношений, связанных с организацией розничных рынков и ярмарок в Тульской области» // URL: <http://docs.cntd.ru/document/801203879>; Закон Краснодарского края от 1 марта 2011 г. № 2195-КЗ «Об организации деятельности розничных рынков, ярмарок и агропромышленных выставок-ярмарок на территории Краснодарского края» // URL: <http://docs.cntd.ru/document/461603332> (дата обращения: 10 сентября 2017 г.).

Все вышеизложенное позволяет прийти к выводу о том, что правовое регулирование торговли на розничных рынках достаточно устоялось, однако не лишено некоторых недостатков, обусловленных как несовершенством юридической техники, так и недостатком нормотворческой инициативы на местах, развитие которой, впрочем, сдерживается недостаточной определенностью в разграничении полномочий в этой сфере, особенно в вопросах компетенции органов местного самоуправления. В свете этого представляется целесообразным внесение в Закон

о розничных рынках положений, позволяющих четко определить пределы нормотворческих полномочий не только органов государственной власти субъектов Федерации, но и органов местного самоуправления. Заслуживает внимания вопрос о более корректном определении соотношения Закона о розничных рынках и Закона об основах государственного регулирования торговой деятельности, учитывая, что рыночная торговля, наряду с ярмарочной, является весьма распространенным форматом торговли вне стационарной торговой сети.

Материал поступил в редакцию 1 ноября 2017 г.

THE STATUS AND PROSPECTS OF THE TRADE LEGAL REGULATION IN RETAIL MARKETS

BATROVA Tatyiana Aleksandrovna — Doctor of Law, Professor of the Department of State and Civil Law Disciplines at the Ryazan Branch of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikot, Docent
batrovatiana@yandex.ru
390043, Russia, Ryazan, ul. 1-aya Krasnaya, d. 18

Abstract. *The retail markets commerce has always been of importance to the economy. Based on the Russian and foreign laws analysis, the author draws the conclusion concerning the existence of various approaches to the regulation of this sphere of public relations. The paper highlights decentralization of its legal regulation and the existence of a unified approach to regulating trade in the markets and fairs in the countries of Western Europe, along with the dominance of uniform law rules enshrined in the Federal Law and refusal to form a uniform normative legal framework for the market and fair trade in Russia. The author suggests that new provisions allowing to clearly define the limits of rule-making powers of not only bodies of State authority of constituent entities of the Russian Federation, but also of the bodies of local self-government, be introduced into the Law on Retail Markets. The paper draws attention to the necessity of a more precise determination of interrelation between the Law on Retail Markets and the Law on Foundations of the State Regulation of Trade Activity.*

Keywords: *retail market, trade, fair, unification.*