

РОССИЙСКОЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО

Том 19 • Hoмер 3 • март 2018 ISSN 1994-6937

Russian Journal of Entrepreneurship



Эволюция системы контрольно-надзорных мероприятий в торговле

Куренкова В.П. ¹

1 Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова, Москва, Россия

ЯНЦАТОННА

Представлен материал, касающийся основных проблем развития системы контрольно-надзорных мероприятий в торговле в настоящее время. Рассматриваются вопросы эволюции системы контрольно-надзорных мероприятий как метода государственного регулирования торговой деятельности за период экономических преобразований в России. Определены факторы, влияющие на применение методов государственного регулирования в торговле. Обосновывается необходимость наличия отраслевой системы контроля для торговых предприятий с учетом их высокой социальной значимости.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: государственное регулирование торговли, контрольно-надзорные мероприятия, торговля.

Evolution of the system of control and supervisory measures in trade

Kurenkova V.P. 1

¹ Plekhanov Russian University of Economics, Russia

Введение

Пелью данного исследования является изучение системы контрольно-надзорных мероприятий как метода государственного регулирования торговой деятельности, оценка необходимости происходящих изменений порядка проведения проверок в торговле с учетом специфики деятельности предприятий в современных условиях.

В развитии системы государственного регулирования внутренней торговли в условиях рыночных отношений можно выделить несколько этапов (*puc. 1*), что связано с особенностями развития отдельных методов регулирования – административных, экономических, организационных, – на применение которых непосредственное влияние оказывали такие факторы, как:

- законодательство, действующее в определенный период развития экономики;
- степень развития рыночных отношений;
- уровень развития саморегулирования в бизнес-среде;

- развитие инфраструктуры сферы товарного обращения;
- развитие современных технологий;
- приоритетные цели развития экономики.

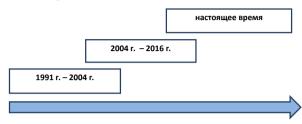


Рисунок 1. Этапы развития системы государственного регулирования торговли $\mathit{Источник}$: составлено автором.

В 1991–2004 годы широко применялись прямые методы воздействия, прежде всего, организационные, и непосредственное участие государства, что было обусловлено слабым уровнем развития рыночных механизмов. Например, на уровне субъектов федерации происходило установление уровней надбавок на товары, выделение субсидий для производств отдельных товаров и поддержания уровня цен; приоритетное выделение площадей для развития торговых сетей; создание системы «социально аккредитованных магазинов», имеющих налоговые и другие льготы и проч., что в настоящее время категорически не допускается действующим законодательством и рассматривается как картельный сговор или ценовые соглашения.

В отношении внутренней торговли первый этап характеризовался адаптацией нормативной базы к принципиально иным условиям деятельности торговых предприятий в условиях рыночной экономики, пик которой пришелся на 1994–1998 гг.

ABSTRACT:

The presented material is related to the main problems of development of the system of control and supervisory measures in trade at the present time. We consider the issues of evolution of the system of control and supervision measures as a method of state regulation of trading activity during the period of economic transformations in Russia. We determine the factors affecting the application of state regulation in trade. We justify the need for an industry-wide control system for trade enterprises, taking into account their high social importance.

KEYWORDS: state regulation of trade, control and supervision activities, trade

JEL Classification: L81, L88, L89 Received: 21.02.2018 / Published: 31.03.2018

© Author(s) / Publication: CREATIVE ECONOMY Publishers For correspondence: Kurenkova V.P. (vpkurenkova@rambler.ru)

CITATION:

Kurenkova V.P. (2018) Evolyutsiya sistemy kontrolno-nadzornyh meropriyatiy v torgovle [Evolution of the system of control and supervisory measures in trade]. Rossiyskoe predprinimatelstvo. 19. (3). – 725-736. doi: 10.18334/rp.19.3.38836

Например, подтверждение факта сертификации при поставках товаров (как гарантия качества и безопасности товаров с соответствующими требованиями как к маркировке, так и к информации о товарах) стало применяться только в 1996 году¹, что было закреплено в Правилах продажи товаров. Административная реформа 2004 года завершила переходный период и закрепила отказ от отраслевого подхода в управлении торговой деятельностью.

Характерной особенностью второго этапа развития явилось преобладание административных мер², что в итоге привело к необходимости снижения административных барьеров в области регистрации предприятий, таможни, налогового регулирования и т.д. через систему дорожных карт. Развивается программный подход, расширяется применение косвенных экономических методов регулирования. Существенные изменения происходят в области конкуренции, защиты прав потребителей, таможенного и налогового законодательства. Одновременно значительно расширяются полномочия контрольно-надзорных органов, что вызывает серьезное противостояние со стороны бизнес-сообщества, результатом которого явилось внесение изменений в законодательство о проверках³.

Таким образом, развитие методов государственного регулирования торговой деятельности, адекватных рыночным условиям хозяйствования, имело постепенный характер и было закреплено в Федеральном законе РФ № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», принятом в конце 2009 года. Одним из методов впервые был определен государственный и муниципальный контроль (надзор) в отношении торговых предприятий.

Следует учесть, что закон, регулирующий в целом проведение проверок предприятий, был принят еще в 2001 году и значительно упорядочил систему контроля. В частности, определены периодичность и порядок проведения плановых 4 и внеплановых

ОБ АВТОРЕ:

Куренкова Виктория Петровна, доцент кафедры торговой политики, кандидат экономических наук, доцент (vpkurenkova@rambler.ru)

ЦИТИРОВАТЬ СТАТЬЮ:

¹ Впервые требования особенностей оформления сопроводительных документов с подтверждением серти-фикации как элемента системы доказательства легальности производства и поставки были применены в отношении алкогольной продукции в 1995 году.

² Например, в период 2003–2013 гг. было принято свыше 180 тысяч нормативно-правовых актов, касаю-щихся осуществления хозяйственной деятельности субъектами предпринимательства.

³ Например, в 2014 году вводится Единый реестр проверок.

⁴ Федеральным законом № 134-ФЗ от 8 августа 2001 г. «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» была установлена периодичность плановых проверок 1 раз в два года.

проверок; обязательность направления на проверку, документального оформления результатов проверки и т.д. До этого предпринимались лишь отдельные попытки упорядочить проведение проверок на уровне субъектов федерации [5], что приводило к неравным условиям ведения торговой деятельности на различных территориях, от чего в первую очередь страдали розничные торговые предприятия.

Механизм проведения проверок в настоящее время практически не изменился (*puc.* 2).

С 2001 года была возвращена практика ведения журнала учета проверок. Для розничных торговых предприятий наличие контрольного журнала было необходимым еще в условиях плановой экономики¹. Это позволило значительно снизить злоупотребления должностных лиц при проведении проверок, которые имели до этого массовый характер. Связаны злоупотребления в основном были с нарушением периодичности проверок, отсутствием четкой цели проверки, отсутствием возможности подтверждения полномочий проверяющих.

Необходимость плановой формы контроля и ее упорядочения появилась именно в начале 2000-х годов, когда проверки стали иметь неконтролируемый, стихийный, дублирующий характер. В отношении торговых предприятий эта проблема была наиболее актуальна, так как основные объекты проверок действительно находятся в одновременном ведении различных государственных органов.

Актуальность вопросов осуществления контрольно-надзорной деятельности в отношении торговых предприятий очень велика, что связано с избыточностью количества проверок, высоких издержек для бизнеса, отсутствием системы профилактики нарушений. И необходимость изменения системы действительно объективна.

Значительное влияние на изменения подхода государства к этой проблеме оказало не только отстаивание своих интересов предпринимателями², но и развитие процессов саморегулирования бизнеса, что позволяет государству доверить решение ряда проблем бизнес-сообществу. Например, в 2015 году крупнейшие российские дистрибьютеры, входящие в Ассоциацию предприятий компьютерных и информационных технологий, подписали хартию о переходе на прозрачные схемы импорта электроники в Россию, что позволило значительно снизить уровень таможенного и налогового контроля в отношении данных компаний.

На современном этапе развития методов регулирования торговой деятельности именно саморегулирование имеет решающее значение.

Перемены, происходящие в экономике и обычаях делового оборота, привели к дальнейшей эволюции контрольно-надзорной деятельности в России (*puc. 4*)

С 2016 года были введены новые принципы проверок хозяйствующих субъектов (рис. 5), которые привели к появлению новой обширной нормативной базы.

¹ Инструкция по ведению контрольного журнала в предприятиях розничной торговли и общественного пи-тания, утвержденная приказом Министерства торговли СССР от 8 апреля 1975 г. № 69.

 $^{^2}$ Введение надзорных каникул для малого бизнеса с 1 января 2016 г. до 31 декабря 2018 г., например.

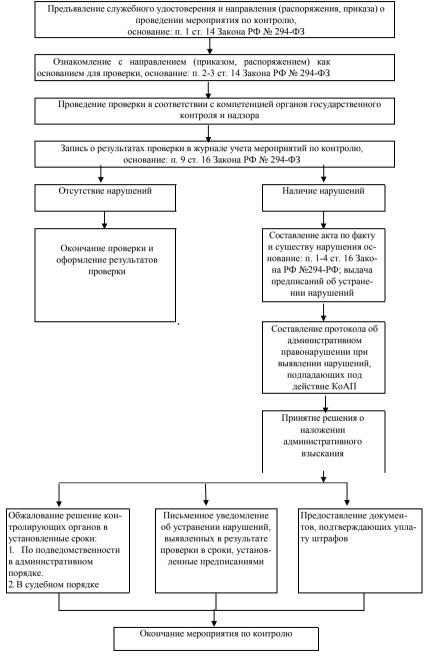


Рисунок 2. Этапы проведения проверки предприятия *Источник*: составлено автором.



Рисунок 3. Основные объекты проверок в торговых предприятиях *Источник*: составлено автором.

Принципиально новым является переход на риск-ориентированный подход к проведению проверок. Внедрение риск-ориентированной модели в пилотном режиме с 2015 года началось в таких ведомствах, как МЧС, ФНС, Роспотребнадзор, Ростехнадзор и Роструд, на которые приходится более 80 % всех проверок.

Данный подход уже использовался, например, в таможенном регулировании в начале 2000-х годов (2002 г. – утверждены перечни «товаров группы риска» и «товаров группы прикрытия»; 2002 г. – определены конкретные риски для каждого таможенного режима, например, наличие разницы между весом брутто и весом нетто партии более чем на 20 %; 2004 г. – система управления рисками впервые закреплена в Таможенном кодексе РФ), а также в практике работы налоговых органов, когда был разработан перечень рисков проведения проверок в отношении налогоплательщика [6].

Значительный интерес представляет введение проверочных листов, которые будут использовать в ходе проверок. Особенно интересно это нововведение для развития самопроверки предприятий, что является серьезным снижением административных барьеров и существенно облегчает существование предприятий. Наиболее целесообразно это внедрение в отношении общеотраслевых вопросов, например, соблюдения трудового законодательства, которое мало зависит от отраслевой специфики деятельности предприятия. Именно поэтому внедрение в практику проверочных листов началось с 1 января 2018 года именно в Роструде. 1

Однако для торговых предприятий внедрение таких механизмов представляется проблематичным, так как требования к их деятельности многочисленны и разрознены. И если вопросы, связанные с соблюдением прав потребителей, порядка расчета с покупателями и некоторые другие, подробно и неоднозначно изложены в норма-

 $^{^1}$ Приказ Роструда № 655 от 10.11.2017 утвердил 107 чек-листов, используемых при проведении проверок.

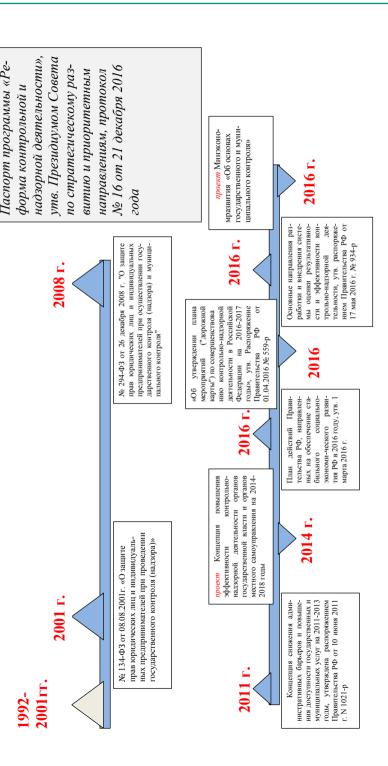


Рисунок 4. Эволюция системы контрольно-надзорной деятельности в РФ $\mathit{Mcmoчнu\kappa}$: составлено автором.

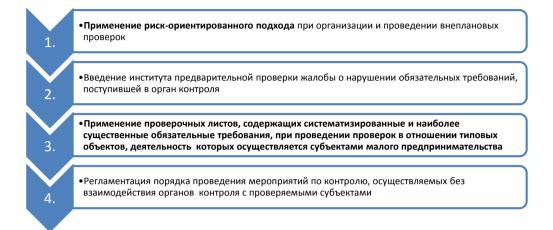


Рисунок 5. Принципы проверок хозяйствующих субъектов Источник: составлено автором на основании Плана действий Правительства Российской Федерации, направленных на обеспечение стабильного социально-экономического развития Российской Федерации в 2016 году, утв. 1 марта 2016 г. [4].

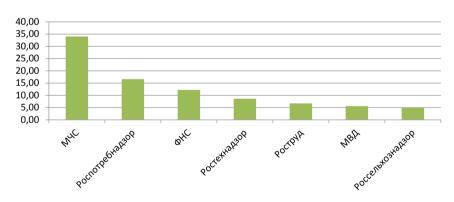


Рисунок 6. Структура проверок в 2016 году, % *Источник*: составлено автором по данным www.economy.gov.ru.

тивных документах, и по ним возможно применение чек-листов, то по большинству аспектов работы сделать это сложно. Для торговых предприятий предпринимались попытки формализировать требования и создать их исчерпывающий перечень. В частности, Роспотребсоюзом г. Москвы были разработаны рабочие программы проведения проверок розничных предприятий в целом, и в том числе для реализующих товары детского ассортимента и для продовольственных товаров [12]. Несмотря на это, в ряде случаев решения могут приниматься проверяющим по ситуации, в зависи-

мости от конкретных индивидуальных условий данного предприятия, что полностью закрепить в чек-листах не представляется возможным.

Сложности в деятельности торговых предприятий в настоящий момент вызываются и нерешенностью ряда проблем, характерных для отрасли. К ним можно отнести, например:

- множественность и разобщенность нормативно-правовых актов в области торговли:
- низкая информированность предпринимателей;
- недостаточный уровень квалификации сотрудников торговых предприятий;
- осуществление торговой деятельности на площадях, первоначально не предназначенных для данных функций и, соответственно, не спроектированных и не оснащенных в полном соответствии с предъявляемыми требованиями; исходно не обладающие необходимым набором помещений.

Предприятия торговли, имеющие значительную социальную значимость, могут представлять и серьезную санитарно-эпидемиологическую опасность. Таким образом, они не должны были быть выведены из-под постоянного и комплексного контроля. Ранее эту функцию выполняла Госторгинспекция, ликвидированная как отраслевой орган контроля в 2004 году. Большую роль сыграла и отмена инструмента контрольной закупки, которую долгое время могли проводить только силовые структуры.

Несомненным достоинством реформы контрольно-надзорной деятельности является, на наш взгляд, возвращение в 2017 г. контрольной закупки как вида контроля. Особенно, если учитывать, что данный вид контроля может проводиться без обязательного предварительного уведомления¹, сводящего на нет смысл проверки.

Контрольная закупка определяется сейчас как «совершение сделки в целях проверки соблюдения обязательных требований при продаже товаров, выполнении работ, оказании услуг населению»² [1]. Подходить к разработке положений нормативного документа, определяющего порядок проведения контрольной закупки, необходимо очень внимательно, чтобы в полной мере отразить специфику деятельности торговых предприятий и предприятий общественного питания. Инструкция, являвшаяся ранее основным документом, определяющим порядок действий при контрольной закупке, была разработана Министерством торговли еще в 1970-х годах [4] и, естественно, устарела³.

Программа реформы контрольно-надзорной деятельности предусматривает несколько этапов реализации, и прежде всего необходимость отмены документов,

¹ Например, плановая проверка проводится с обязательным согласованием с Генпрокуратурой, включается в годовой план проверок, размещенных на сайтах. Предприятие о проведение проверки должно быть предупреждено за 72 час.

 $^{^2}$ Статья 16.1, Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

³ В начале 2000-х годов при проведении контрольной закупки в использовалась аналогичная инструкция, разработанная Госстандартом.

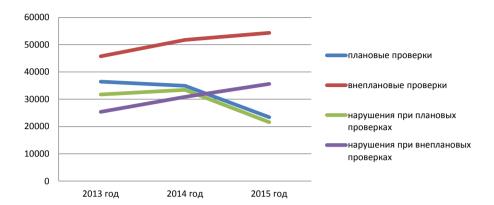


Рисунок 7. Динамика проведенных проверок и выявленных нарушений в розничной торговле за 2013–2015 гг., ед.

Источник: составлено автором по данным www.economy.gov.ru.

принятых в РСФСР и СССР, положения которых признаются недействующими. На 2017 год в области торговли Минпромторгом была запланирована только переработка документов Росстандарта в отношении проверок правильности веса и меры, в том числе в отношении фасованной продукции.

Заключение

Таким образом, дальнейшее развитие торговых предприятий в современных экономических условиях требует тщательнейшей проработки положений нормативных документов в сфере торговли и создание единой стройной системы контроля различных сторон деятельности предприятий.

Определенных изменений требует и организация системы контроля в торговле. Необходимо создание органа государственного контроля для пресечения нарушений законодательства о торговле, надзор за качеством товаров, прежде всего продовольственных, в товаропроводящей сети и защиты прав покупателей. В 2016 году Минпромторгом выдвигалась идея создания «объединенных инспекций» для предприятий с ограниченными рисками, к которым отнесли именно розничные торговые предприятия и предприятия общественного питания. Целесообразность этого, на наш взгляд, не вызывает сомнений. Такая система позволит также полнее применять систему «умного» государственного регулирования, внедрение которой предусматривается проводимой реформой [7].

источники:

1. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (с изм. и доп.) // СПС «КонсультантПлюс»

- 2. Федеральный закон РФ № 381-ФЗ от 28 декабря 2009 года «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (с изм. и доп.) // СПС «КонсультантПлюс»
- 3. Плана действий Правительства Российской Федерации, направленных на обеспечение стабильного социально-экономического развития Российской Федерации в 2016 году, утв. 1 марта 2016 г. // СПС «КонсультантПлюс»
- 4. Инструкция о порядке проверки правильности отпуска товаров и блюд в предприятиях торговли и общественного питания, утв. Письмом Министерства торговли РСФСР от 18 февраля 1971 г. «Торговая газета», 31 октября 2003 г., с.3
- 5. Распоряжение от 15 марта 2000 г. № 271-РМ (в ред. от 05.09.2000 № 951-РМ) «О мерах по совершенствованию взаимоотношений контролирующих органов и субъектов предпринимательской деятельности на территории города Москвы» // СПС «КонсультантПлюс»
- 6. Общедоступные критерии самостоятельной оценки рисков для налогоплательщиков, используемые налоговыми органами в процессе отбора объектов для проведения выездных налоговых проверок, утв. Приказом ФНС РФ от 30.05.2007 N MM-3-06/333@
- 7. Требования к содержанию Стандарта комплексной профилактики нарушений обязательных требований – Приложение к протоколу заседания проектного комитета по основному направлению стратегического развития «Реформа контрольной и надзорной деятельности» от 19 мая 2017 г. № 35(5) // СПС «КонсультантПлюс»
- 8. Государственное регулирование предпринимательской деятельности. / чебное пособие / коллектив авторов; под ред. Г.Ф.Ручкиной. Москва: КНОРУС, 2017. 216 с.
- 9. Куренкова В.П. Торговля в России: регулирование и саморегулирование в условиях рынка // Российское предпринимательство. 2015. № 11. с. 1543-1556.
- 10. Брагин Л.А., Данько Т.П. Организация и управление торговым предприятием. / Учебник. М.: ИНФРА-М, 2005. 303 с.
- 11. Есопоту. [Электронный ресурс]. URL: http://www.economy.gov.ru .
- 12. Роспотребнадзор. [Электронный ресурс]. URL: http://www.77.rospotrebnadzor.ru.
- 13. Proverki. [Электронный ресурс]. URL: http://www.proverki.gov.ru.
- 14. Minpromtorg. [Электронный ресурс]. URL: http://www.minpromtorg.gov.ru.
- 15. Regulation. [Электронный ресурс]. URL: http://www.regulation.gov.ru.
- 16. Vedomosti. [Электронный ресурс]. URL: https://www.vedomosti.ru.

REFERENCES:

Gosudarstvennoe regulirovanie predprinimatelskoy deyatelnosti [State regulation of business activity] (2017). Moscow: KNORUS. (in Russian).

Bragin L.A., Danko T.P. (2005). Organizatsiya i upravlenie torgovym predpriyatiem [Organization and management of a trading enterprise] M.: INFRA-M. (in Russian).

Economy. (in Russian). Retrieved from http://www.economy.gov.ru

Kurenkova V.P. (2015). Torgovlya v Rossii: regulirovanie i samoregulirovanie v usloviyakh rynka [Trade in Russia: regulation and self-regulation in the market conditions]. Russian Journal of Entrepreneurship. 16 (11). 1543-1556. (in Russian). Minpromtorg. (in Russian). Retrieved from http://www.minpromtorg.gov.ru

Proverki. (in Russian). Retrieved from http://www.regulation.gov.ru

Regulation. (in Russian). Retrieved from https://www.regulation.gov.ru

Vedomosti. (in Russian). Retrieved from https://www.vedomosti.ru