

Малые формы торговли как стратегическое направление правового регулирования: от зарождения до пандемии COVID-19 и новой экономической реальности (на примере разносной торговли)¹

Аннотация. В статье исследуются проблемы формирования правовой политики в сфере регулирования нестационарных и несетевых форматов торговли (малых торговых форм) в России на примере проекта новой Стратегии развития торговли до 2025 года и разносной торговли. Раскрыта специфика реализации основных целей и задач Стратегии, связанных с обеспечением многообразия форм торговли и «дерегулированием», в условиях пандемии COVID-19. Описан исторический опыт российского правового регулирования мелочной торговли, проанализировано использование традиционной разрешительной регуляторной модели. Современные законодательные попытки «дерегулирования» разносной торговли в России критически оцениваются с точки зрения юридической техники и реального объема регуляторной нагрузки для коммерсантов. Федеральное «дерегулирование» не устраняет, а лишь усиливает административные барьеры на местном уровне регулирования, который, как показано в статье, зачастую отличается неадекватным и избыточным нормотворчеством, прямо противоречащим федеральному законодательству и правовой позиции Конституционного Суда РФ. В связи с этим доступность малых форм для частной торговой инициативы на практике ограничена не только общим требованием регистрации предпринимательской деятельности гражданина, не смягченным современными нормами о налоге на профессиональный доход, но и произвольным муниципальным регулированием. При этом традиционная разрешительная модель для разносной торговли, единообразно применяемая на территории всего государства, но со свободами для определенных видов товаров, представляется более уместной и благоприятной для коммерсантов, нежели кажущееся «дерегулирование», что подтверждается и зарубежным опытом. Таким образом, проект Стратегии развития торговли до 2025 года явно устарел и нуждается в серьезном обновлении, которое бы соответствовало новой экономической реальности, сформированной пандемией COVID-19 и экономическими санкциями, и учитывало характер и эффективность уже состоявшихся законодательных изменений.

Ключевые слова: торговля; торговый оборот; Стратегия развития торговли; правовое регулирование; COVID-19; разносная торговля; развозная торговля; нестационарная торговля; малые формы торговли; пандемия; санкции.

Для цитирования: Долганин А. А. Малые формы торговли как стратегическое направление правового регулирования: от зарождения до пандемии COVID-19 и новой экономической реальности (на при-

¹ Подготовлено при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс».

© Долганин А. А., 2022

* Долганин Александр Александрович, кандидат юридических наук, ассистент кафедры коммерческого права и основ правоведения юридического факультета Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова
Ленинские горы, д. 1, стр. 13, г. Москва, Россия, 119991
a_dolganin@law.msu.ru

мере разносной торговли) // Lex russica. — 2022. — Т. 75. — № 6. — С. 9–19. — DOI: 10.17803/1729-5920.2022.187.6.009-019.

Small Forms of Trade as a Strategic Direction of Legal Regulation: From the Origin to the COVID-19 Pandemic and the New Economic Reality (Peddling Trade Case Study)²

Aleksandr A. Dolganin, Cand. Sci. (Law), Teaching Assistant, Department of Commercial Law and Fundamentals of Jurisprudence, Faculty of Law, Lomonosov Moscow State University
Leninskie gory, d. 1, str. 13, Moscow, Russia, 119991
a_dolganin@law.msu.ru

Abstract. The paper examines the problems of legal policy formation in the field of regulation of non-stationary and non-chain formats of trade (small trade forms) in Russia on the example of the draft Strategy for the Trade Development until 2025 and Peddling Trade. The paper describes specifics of the implementation of the main goals and objectives of the Strategy related to ensuring a variety of forms of trade and «deregulation» in the context of the COVID-19 pandemic. The author describes the historical experience of the Russian legal regulation of peddling trade and analyzes the use of the traditional permissive regulatory model. Modern legislative attempts to «deregulate» peddling trade in Russia are critically evaluated from the point of view of legal technique and the real volume of regulatory burden for salesmen. Federal «deregulation» does not eliminate, but only strengthens administrative barriers at the local level of regulation, which, as shown in the paper, is often characterized by inadequate and excessive rulemaking contradicting federal legislation and the legal standing of the Constitutional Court of the Russian Federation. In this regard, the availability of small forms for private trade initiatives in practice is limited not only by the general requirement to register a citizen's entrepreneurial activity, which is not mitigated by modern norms on professional income tax, but also by arbitrary municipal regulation. At the same time, the traditional permissive model for peddling trade, uniformly applied throughout the state, but with freedoms for certain types of goods, seems more appropriate and favorable for merchants than the apparent «deregulation», which is confirmed by foreign experience. Thus, the draft Strategy for trade development until 2025 is clearly outdated and needs a serious update that would correspond to the new economic reality formed by the COVID-19 pandemic and economic sanctions and take into account the nature and effectiveness of the legislative changes that have already taken place.

Keywords: trade; trade turnover; Strategy for Trade Development; legal regulation; COVID-19; peddling trade; delivery trade; non-stationary trade; small forms of trade; pandemic; sanctions.

Cite as: Dolganin AA. Malye formy trgovli kak strategicheskoe napravlenie pravovogo regulirovaniya: ot zarozhdeniya do pandemii COVID-19 i novoy ekonomicheskoy realnosti (na primere raznosnoy trgovli) [Small Forms of Trade as a Strategic Direction of Legal Regulation: From the Origin to the COVID-19 Pandemic and the New Economic Reality (Peddling Trade Case Study)]. *Lex russica*. 2022;75:6:9-19. DOI: 10.17803/1729-5920.2022.187.6.009-019. (In Russ., abstract in Eng.).

В сентябре 2019 г. Министерство промышленности и торговли Российской Федерации (Минпромторг) опубликовало проект Стратегии развития торговли в Российской Федерации до 2025 года³ (далее — Стратегия), которая должна заменить предшествующую Стратегию развития торговли в Российской Федерации на 2015–2016 годы и период до 2020 года⁴ (далее — Стратегия-2020). В качестве основной

цели новая Стратегия заявляет формирование комфортной среды в торговом обороте, максимально удовлетворяющей потребности потребителей, производителей и субъектов торговли. Тем самым новый документ практически дословно повторяет положения прежней Стратегии-2020 (утвержденной в 2014 г.), что не помешало представителям Минпромторга снова их провозгласить в официальном комментарии в

² Prepared with the information support of the SPS «ConsultantPlus».

³ Официальный сайт ГАС «Управление». URL: <https://gasu.gov.ru/stratpassport> (дата обращения: 04.03.2021).

⁴ Приказ Минпромторга России от 25.12.2014 № 2733 «Об утверждении Стратегии развития торговли в Российской Федерации на 2015–2016 годы и период до 2020 года» // СПС «КонсультантПлюс».

связи с публикацией Стратегии⁵. И хотя новый проект создавался до пандемии COVID-19, он практически в неизменном виде⁶ был представлен Правительству РФ летом 2020 г.

При чтении Стратегии складывается впечатление, что авторы помнили о теории малых дел: проект не декларирует строительство «светлого будущего» торгового оборота, а пытается сосредоточиться на небольших и конкретных вопросах. Предполагается, что они в совокупности способны дать глобальный эффект для торгового оборота и потребителей. Поэтому основные акценты сделаны на «децентрализованные», несетевые формы розничной торговли, поддержку их многообразия и нормального существования. Среди них разносная, ярмарочная, мобильная, сезонная торговля и другие «малые» форматы⁷. Несмотря на достаточно явное копирование целей Стратегии-2020 без учета существенно изменившихся реалий, проект теперь содержит новые положения об основных стратегических задачах, которые, если убрать очевидные повторы, можно свести к следующим направлениям: 1) углубление дифференциации, «плюрализма» способов ведения торговли; 2) снижение регулятивного бремени для коммерсантов.

Примечательно, что оба направления в условиях пандемии приобретают совершенно новые смысловые оттенки и с точки зрения стратегического значения, и в плане возможности их реализации. С одной стороны, необходимость выполнения санитарно-эпидемиологических требований превращает показатели концентрации трафика (потока покупателей) в главную угрозу санитарной дистанции и прямо влияет на жизнеспособность торгового объекта. В этом контексте наиболее уязвимыми выгля-

дят торговые сети как основные места недопустимых скоплений людей в закрытых помещениях⁸. Данный факт любопытным образом коррелирует с ключевыми положениями Стратегии: несмотря на то что ритейлеры тактично отмечены в качестве элемента «многоформатной торговли», при анализе торговой отрасли России разработчики прямо указывают на высокую долю торговых сетей в качестве одной из причин ухудшения конкурентной среды, а дальнейшие их упоминания по тексту практически полностью исчерпываются взаимодействием с малым бизнесом в целях разумного сдерживания сетевых форматов и поиска баланса интересов. Условия «пандемийного» существования торговой деятельности, очевидно, не могут сводиться к ее цифровизации и исчезновению традиционных офлайн-форматов, что весьма неожиданно перекликается с первой задачей Стратегии. «Плюрализм» форм, в том числе нестационарных, на открытом воздухе может означать не только развитие конкуренции как изначальную идею авторов Стратегии, но и доступ потребителей к относительно безопасным торговым объектам, а также возможное снижение концентрации трафика в торговых сетях с соответствующим уменьшением эпидемиологических рисков.

С другой стороны, декларируемое «дерегулирование» торговой отрасли в реалиях распространения новой коронавирусной инфекции сталкивается с доселе невиданным административным давлением на торговую деятельность — бесспорно, вынужденным и зачастую необходимым, но от этого не менее тягостным для бизнеса. Без какой-либо адаптации к новым общественным отношениям, которые, как представляется, не будут прежними даже

⁵ Опубликован проект Стратегии развития торговли до 2025 года // Официальный сайт Минпромторга РФ. 11 сентября 2019 г. URL: https://www.minpromtorg.gov.ru/press-centre/news/#!opublikovan_proekt_strategii_razvitiya_torgovli_do_2025_goda (дата обращения: 04.03.2021).

⁶ Если судить по результатам общественного обсуждения, завершено осенью 2019 г. (см.: официальный сайт ГАС «Управление». URL: <https://gasu.gov.ru/stratpassport> (дата обращения: 04.03.2021)).

⁷ В Стратегии нет полноценного понятия малого торгового формата (формы), в п. 3 оно раскрывается простым перечислением («нестационарная и мобильная торговля, рынки и ярмарки»). Далее по тексту Стратегии к малым форматам отнесена и разносная торговля. В связи с этим для целей статьи будет предполагаться общее понимание термина «малый формат» (также — малая форма, мелочная торговля, мелочный торг), объединяющее все указанные виды (нестационарную, мобильную, разносную, розничные рынки и ярмарки) и связываемое с нестационарным и несетевым характером торговли.

⁸ Так, например, в самом начале пандемии именно крупные ритейлеры получили от Роспотребнадзора первые рекомендации. См.: Торговые сети получили от Роспотребнадзора рекомендации по дезинфекции и маскам // ТАСС. 25 февраля 2020 г. URL: <https://tass.ru/ekonomika/7846311> (дата обращения: 12.03.2021).

по завершении пандемии, изначальный смысл такой стратегической регуляторной задачи безвозвратно утрачивается. Спектр административных мер, как известно, может быть весьма широким и зависит от субъекта Федерации: от системного, «секторального» приостановления деятельности до индивидуальных ограничений для конкретных субъектов ввиду нарушения санитарно-эпидемиологических требований. В ситуации, когда отказ от заключения публичного договора розничной купли-продажи в связи с отсутствием у потребителя маски или перчаток рекомендуется Минпромторгом⁹ и обосновывается Роспотребнадзором весьма неоднозначным толкованием¹⁰ абз. 2 п. 3 ст. 426 Гражданского кодекса РФ¹¹, сложно вообразить реальность хоть сколько-нибудь заметного «дерегулирования». И если позиция Роспотребнадзора о возможности «разумно обоснованного» уклонения от заключения публичного договора — крайне неубедительна, то множество других запретов и обязанностей для коммерсантов какого-либо частноправового обоснования не требуют вовсе в силу своей исключительно публично-правовой природы, что дополнительно осложняется рекомендательным характером значительного количества предписаний Роспотребнадзора и их неоднозначным восприятием уже на уровне нормативно-правового регулирования субъектов Федерации. Показательно, что наибольшую тяжесть издержек «пандемических» ограничений ощущают именно субъекты малого торгового офлайн-бизнеса. Факт выживания некоторых из них после резкого падения продаж не отменяет острого недостатка финансовых ресурсов, необходимых в том числе для выполнения обязательных требований по

предотвращению распространения инфекции, что не может не сказаться и на первом базовом направлении Стратегии.

Одним из классических и старейших малых торговых форматов, упоминаемых в Стратегии, является разносная (лоточная) торговля. Есть достоверные сведения о многочисленных «бродячих» торговцах, не чинно восседавших в своих лавках, а «расхаживавших», и «сидевших на окнах», и «стоящих в воротах», что вызывало недовольство местных властей, в российской торговле еще первой половины XVII в.¹² К середине XVIII в. в России разносная торговля полноценно встраивается в основную трехзвенную классификацию видов торговли, вполне четко артикулированную в купеческом сообществе и на уровне местного управления: торговля делится на 1) валовую (оптовую), 2) лавочную (стационарную), 3) мелочную, т.е. разносную¹³. Ко второй половине XIX в. данная классификация признается уже на высшем государственном уровне, при этом разносная (и развозная) торговля как объект правового регулирования рассматривается в качестве подвида мелочной торговли, включающей также «раздробительную продажу товаров, поименованных в особых росписях, из определенных помещений», т.е. торговлю стационарную, лавочную (ст. 1 Положения о пошлинах за право торговли, принятого в 1863 г. (далее — Положение)¹⁴). В конце XIX в. П. П. Цитович, рассматривая признаки торговой деятельности, особо указывал на то, что она отличается по общему правилу оседлостью, или, другими словами, фиксированной привязкой к «грунту», свойственной всякому обычному торговому заведению¹⁵. Единственным же исключением он упоминал

⁹ Письмо Минпромторга России от 11.05.2020 № ЕВ-32091/15 «О Методических рекомендациях Минпромторга России в случаях введения режима обязательного использования средств индивидуальной защиты в субъектах Российской Федерации» // Официальные документы. № 20. 26.05–01.06.2020.

¹⁰ О правовых аспектах отказа потребителям в допуске на торговые объекты без средств индивидуальной защиты (масок) в случае введения режима их обязательного использования // Официальный сайт Роспотребнадзора. 20 мая 2020 г. URL: https://www.rospotrebnadzor.ru/about/info/news/news_details.php?ELEMENT_ID=14496 (дата обращения: 17.03.2021).

¹¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Российская газета. № 238–239. 08.12.1994.

¹² Кулишер И. М. Очерк истории русской торговли. СПб. : Атеней, 1923. С. 151.

¹³ Киприянова Н. В. Социокультурный облик провинциального российского купечества второй половины XVIII в. (по материалам Уложенной комиссии Екатерины II). Т. 1 : дис. ... д-ра исторических наук. СПб., 2015. С. 323–324.

¹⁴ Положение о пошлинах за право торговли и других промыслов со всеми позднейшими изменениями и дополнениями. Харьков : А. В. Скалон, 1869.

¹⁵ Цитович П. П. Учебник торгового права. Киев : Издание книгопродавца Н. Я. Оглоблина, 1891. С. 59.

«бродячие промыслы», к которым относилась торговля «с лотков, с тротуаров, разносная, развозная» — по сути, всякая торговля, «не имеющая заведения»¹⁶.

Несмотря на то что разносная торговля появляется очень рано и быстро занимает прочное место в системе торговых форматов дореволюционной России, публичная власть всегда относилась к ней с сомнением и даже пренебрежением, что соответствующим образом выражалось и в правовом регулировании. Если в XVII в. должностные лица на местах только лишь выражают недовольство, то к концу XIX — началу XX в. разносная и развозная торговля испытывает на себе нормативно предусмотренный разрешительный принцип. Избранный публичной властью подход в Положении (в целом сохранившийся и в более позднем Положении о государственном промысловом налоге 1898 г.¹⁷) отличался не только жесткостью, но и весьма запутанной и сложной техникой регулирования. Только системное толкование разрозненных норм Положения позволяет сделать вывод о том, что разносная торговля дифференцировалась по двум критериям — необходимости 1) получения разрешений на торговлю (свидетельств) и 2) уплаты пошлин — и распадалась в связи с этим на несколько видов (для развозной торговли с лодок, возов и т.п. существовали в целом аналогичные нормы):

- 1) разносная торговля мануфактурными и другими товарами по общему правилу (с уплатой пошлин и получением свидетельств (ст. 45 Положения));
- 2) беспошлинная разносная торговля некоторыми товарами, требующая получения свидетельств (например, «произведениями домашнего рукоделия», — такой вывод можно сделать из ст. 8 Положения);
- 3) беспошлинная торговля специально поименованными в особом списке («росписи») товарами (конкретными наименованиями продуктов питания, посудой, обувью и др.), не требующая получения свидетельств (п. «б» ст. 4, приложение к ст. 4 Положения).

Таким образом, государство устанавливает не абсолютное, но всё же довольно существен-

ное объектное ограничение: можно торговать вразнос любым товаром, но после административной регистрации и с уплатой пошлины (что для мелких торговцев бывает обременительно), либо товаром только прямо предписанным — свободно и без разрешений. Этот «властный» скепсис по отношению к нестационарному торговому формату традиционно связывался с тремя генеральными опасениями¹⁸: 1) коммерсант, «не имеющий заведения», якобы совершенно не беспокоится о своем честном имени и более склонен заниматься «подлогом»; 2) уменьшение объемов лавочной торговли снижает собираемые пошлины; 3) торговцы-лоточники плохо поддаются контролю и учету ввиду своего «скитающегося образа жизни», а потому могут заниматься сбытом краденого, опасных товаров и т.п. Явную несостоятельность этих опасений Н. Ф. Рождественский показал в своем труде еще в 1840 г., причем две его очевидных идеи о возможности сбора пошлин с торговцев вразнос и выдачи им свидетельств¹⁹, как уже отмечалось, были реализованы законодателем позднее. В свою очередь, в сформировавшейся потом доктрине торгового права сложно отыскать какое-либо принижение мелочного торгового и необоснованную его критику.

Изменилось ли юридико-политическое отношение к малым торговым форматам в настоящее время? Новая Стратегия нарочито подчеркивает их значимость и даже противопоставляет традиционным большим формам, а сезонной и разносной торговле посвящен отдельный, хотя и небольшой пункт 5.1.8. В частности, в нем дается незамысловатое определение разносной торговли как торговли без использования торговых объектов, т.е. осуществляемой вне торговых объектов, и справедливо указывается на достаточно сильные традиции такой формы в России. В целом же Стратегия усложняет традиционную классификацию дореволюционного мелочного торгового, отграничивая разносную торговлю не только от развозной (мобильной), но и от нестационарной (п. 5.1.4), под которой понимается торговля с использованием нестационарных торговых объектов

¹⁶ Цитович П. П. Указ. соч. С. 50, 59.

¹⁷ См.: Жолобова Г. А. Частная торговля в условиях российской модернизации 1881–1913 гг.: механизм правового регулирования отраслей: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016. С. 117–118.

¹⁸ Рождественский Н. Ф. Основания государственного благоустройства, с применением к российским законам. СПб.: тип. Н. Греча, 1840. С. 384–385.

¹⁹ Рождественский Н. Ф. Указ. соч. С. 385–386.

(по всей видимости, имеются в виду нестационарные торговые объекты по смыслу п. 6 ст. 2 Федерального закона от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»²⁰ (далее — Закон о торговле) — палатки, временные витрины и т.п.). Таким образом, малые торговые формы разделены на три вида по критерию, которым условно можно считать использование специального торгового имущества: с использованием нестационарных торговых объектов (нестационарная торговля), с использованием специализированных транспортных средств (мобильная или развозная торговля), без использования специального имущества (разносная торговля).

В пункте 5.1.8 также делается краткая отсылка к мерам поддержки, которые под эгидой общей необходимости «построения баланса между гарантиями прав предпринимателей и публичным интересом» в целом одинаковы для всех малых форм, что вызывает по меньшей мере недоумение. Так, например, по непонятным причинам указываются в качестве примера правила «по внешнему виду применяемого торгового оборудования, схемы размещения (дислокации, зоны допустимого осуществления)», по своему смыслу относящиеся прежде всего к нестационарной (п. 5.1.4), а не к разносной торговле. Абстрактность и туманность изложения, вполне объяснимая стратегическим и программным характером документа, в данном случае непозволительно перетекает в явную небрежность описания предлагаемых мер. Однако более серьезные вопросы к документу, как представляется, связаны даже не с небрежностью формулировок, а с их принципиальной направленностью. Во-первых, Стратегия слов-

но исходит из того, что в России малоформатная, в том числе разносная, торговля уже и так повсеместно распространена, нужно только ее поддержать, причем поддержать, судя по примерам, почему-то именно дополнительным административным регулированием. Во-вторых, такого рода регулирование должно осуществляться, по мнению авторов Стратегии, исключительно на региональном и местном уровнях.

Есть ли в российском правовом порядке нормы о разносной торговле на федеральном уровне? Еще недавно дефиниция и некоторые ограничения были предусмотрены утратившими силу с 1 января 2021 г. нормами п. 4 Правил продажи отдельных видов товаров, утвержденных постановлением Правительства РФ от 19.01.1998 № 55²¹ (далее — Постановление № 55): разносная торговля определялась в качестве розничной торговли в месте нахождения покупателя вне торговых объектов путем непосредственного ознакомления покупателя с товаром, которым не могли являться большая часть продовольственных товаров, лекарственные средства, ювелирные изделия и др. Данное определение уже соответствовало новой Стратегии, тогда как до 2018 г.²² оно объединяло и разносную, и нестационарную, и мобильную формы («торговля вне стационарных мест»), что представляется ошибочным пониманием, закономерно, но запоздало исправленным законодателем лишь спустя 16 лет после появления нормы и только благодаря определению Конституционного Суда РФ от 16.01.2018 № 10-О²³ (далее — Определение КС РФ № 10-О). Характерно, что всё это время данная ошибка налагала на «лоточников» общую для всей нестационарной торговли обязанность уведомлять о начале своей деятельности упол-

²⁰ Российская газета. № 253. 30.12.2009.

²¹ Постановление Правительства РФ от 19.01.1998 № 55 «Об утверждении Правил продажи отдельных видов товаров, перечня товаров длительного пользования, на которые не распространяется требование покупателя о безвозмездном предоставлении ему на период ремонта или замены аналогичного товара, и перечня непродовольственных товаров надлежащего качества, не подлежащих возврату или обмену на аналогичный товар других размера, формы, габарита, фасона, расцветки или комплектации» // Российская газета. № 21. 04.02.1998.

²² См.: постановление Правительства РФ от 30.05.2018 № 621 «О внесении изменения в пункт 4 Правил продажи отдельных видов товаров» // СЗ РФ. 2018. № 23. Ст. 3301.

²³ Определение Конституционного Суда РФ от 16.01.2018 № 10-О «По жалобе граждан Лебедик Зои Олеговны, Мельникова Дмитрия Алексеевича и Шатшнайдера Владимира Ивановича на нарушение их конституционных прав статьями 2 и 10 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» и пунктом 4 Указа Президента РФ «О свободе торговли»» // СПС «КонсультантПлюс».

номоченные органы субъектов Федерации²⁴. Вместе с тем Постановление № 55 требовало от такого торговца наличия личной карточки с фотографией, Ф. И. О. и общими сведениями о продавце (п. 10), прейскуранта (п. 19), а также предусматривало обязанность выдачи покупателю товарного чека (п. 20). Новые Правила продажи отдельных видов товаров, утвержденные постановлением Правительства РФ от 31.12.2020 № 2463²⁵ (далее — Постановление № 2463), отличились весьма противоречивыми новеллами: с одной стороны, теперь отсутствуют требования о предоставлении информации, прейскуранта, товарного чека, а продавать можно любые продовольственные товары в потребительской упаковке (п. 7), с другой стороны, Постановление № 2463 полностью исключило термин «разносная торговля» или его аналоги, оставив в п. 7 прежнюю формулировку о «розничной торговле в месте нахождения потребителя вне торговых объектов путем непосредственного ознакомления потребителя с товаром». Таким образом, кажущееся уменьшение регуляторной нагрузки по неясным причинам сопровождается исчезновением легально закрепленной категории «разносная торговля», что явно не соответствует проекту новой Стратегии, сущностную основу которой составляют наименование и дифференциация малых форматов. В законодательстве при этом остается определение разносной торговли в Налоговом кодексе Российской Федерации²⁶ — некорректное в связи с использованием уже устаревшего критерия «вне стационарной торговой сети» и, очевидно, применимое исключительно для целей налогообложения (пп. 12 п. 3 ст. 346.43). Аналогичное ненормативное определение, необоснованно смешивающее разносную тор-

говлю и торговлю из нестационарных торговых объектов, предусмотрено в п. 74 национального стандарта ГОСТ Р 51303-2013 «Торговля. Термины и определения»²⁷.

Позволяет ли частичное исчезновение разносной торговли из поля зрения федерального законодателя утверждать о достижении целей Стратегии? К сожалению, нет. Существующие проблемы можно условно разделить на две группы: 1) проблемы доступности торговой деятельности для физического лица; 2) проблемы регуляторной нагрузки на малоформатную торговлю, плавно смещенные с хорошо обозримого федерального уровня на хаотичный и далеко не всегда прозрачный местный уровень регулирования.

Проблема доступности разносной торговли (и в целом малых торговых форматов) как вида деятельности физических лиц не была решена ни изменением Постановления № 55, ни появлением нового Постановления № 2463, ни введением налога на профессиональный доход для самозанятых²⁸. Благоприятное на первый взгляд отсутствие каких-либо требований о получении разрешений в федеральном законодательстве сводится на нет общей обязанностью регистрации в качестве индивидуального предпринимателя для осуществления любой торговой деятельности и усугубляется дополнительными барьерами на региональном и местном уровнях. Режим самозанятости не исправляет ситуацию, поскольку пункт 2 ч. 2 ст. 4 Федерального закона от 27.11.2018 № 422-ФЗ исключает применение специального налогового режима к лицам, осуществляющим перепродажу товаров. Таким образом, если в конце XIX в. в России вразнос торговать мог любой желающий (хотя и ограниченным перечнем товаров),

²⁴ См.: приложение № 1 к Правилам представления уведомлений о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности и учета указанных уведомлений, утв. постановлением Правительства РФ от 16.07.2009 № 584 // СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3823.

²⁵ Постановление Правительства РФ от 31.12.2020 № 2463 «Об утверждении Правил продажи товаров по договору розничной купли-продажи, перечня товаров длительного пользования, на которые не распространяется требование потребителя о безвозмездном предоставлении ему товара, обладающего этими же основными потребительскими свойствами, на период ремонта или замены такого товара, и перечня непродовольственных товаров надлежащего качества, не подлежащих обмену, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 3. Ст. 593.

²⁶ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

²⁷ ГОСТ Р 51303-2013. Национальный стандарт Российской Федерации. Торговля. Термины и определения (утв. приказом Росстандарта от 28.08.2013 № 582-ст). М. : Стандартинформ, 2014.

²⁸ Федеральный закон от 27.11.2018 № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима “Налог на профессиональный доход”» // СЗ РФ. 2018. № 49 (ч. I). Ст. 7494.

то в настоящее время любой желающий без регистрации сталкивается с универсальным применением запретов незаконного предпринимательства (прежде всего ст. 14.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях), а его деятельность — пресекается. Характерно, что в своих попытках оспорить постановления мировых судей о привлечении к административной ответственности торговцы вразнос ссылаются, хотя и безуспешно, на то, что разносная торговля не предполагает получения обязательных разрешений²⁹.

Во второй группе проблем, в свою очередь, можно выделить:

1. Отсутствие вообще какого-либо регулирования разносной и развозной торговли (в отличие от более известной местным нормотворцам торговли с использованием нестационарных торговых объектов) в некоторых субъектах Федерации и муниципальных образованиях, т.е. о ее существовании случайно или намеренно забыли.

В отсутствие каких-либо законных процедур согласования торговцы постоянно находятся под угрозой прекращения своей деятельности и привлечения к уже отмеченной выше административной ответственности. При этом на данном уровне регулирования иногда одновременно можно обнаружить и публичные призывы к регулированию малоформатной торговли в муниципалитетах с целью ее поощрения и стимулирования³⁰, и, напротив, установление прямых запретов на разносную торговлю в определенных зонах³¹, что напрямую не проистекает из полномочий и компетенции муниципальных органов, предусмотренных в ст. 6 Закона о торговле и ст. 14 Федерального закона

от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³².

2. Неадекватные требования и чрезмерные обременения малых торговых форматов в рамках местного регулирования.

На примере отдельных российских муниципальных образований можно проанализировать весьма распространенные в очень многих муниципалитетах проблемы.

Во-первых, необъяснимо с точки зрения существа разносной и развозной торговли ограничиваются возможные места для такого торгога: например, подобные форматы отождествляют с нестационарной торговлей и искусственно привязывают к зонам разрешенной торговли в нестационарных торговых объектах (т.е. в палатках, на прилавках и т.д.)³³. Тем самым элиминируется смысл разносной и «мобильной» (в терминологии Стратегии) торговли: коммерсанты привязываются к конкретным локациям (адресам), причем с императивно предписанным в муниципальных актах торговым оборудованием (ручными тележками и др.), и поэтому принудительно отождествляются с «нестационарным» форматом (в терминологии Стратегии). Более того, это сопровождается устаревшими нормативными определениями разносной торговли, которые почему-то до сих пор противоречат новому Постановлению № 2463³⁴. В итоге выход за пределы установленной локации или просто смена оборудования уже является правонарушением, что серьезно ограничивает торговую деятельность, даже в отсутствие формального разрешительного порядка. Таким образом, местное регулирование, иногда безосновательно,

²⁹ См., например: решение Ленинградского районного суда города Калининграда от 19.06.2017 по делу № 12-507/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

³⁰ Правила развозной торговли примут в муниципалитетах // Южноуральская панорама. 13 февраля 2021 г. URL: <https://up74.ru/articles/news/127798/> (дата обращения: 23.02.2022).

³¹ Постановление администрации города Симферополя Республики Крым от 26.04.2017 № 1127 «Об утверждении зон осуществления развозной торговли и зон, в которых запрещается осуществление разносной торговли на территории муниципального образования городской округ Симферополь Республики Крым» // Южная столица Крым. № 17 (1285). 05.05.2017.

³² СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

³³ Постановление администрации города Липецка Липецкой области от 26.12.2017 № 2514 «Об утверждении схемы размещения нестационарных торговых объектов разносной, развозной торговли на территории города Липецка» // Липецкая газета. № 33. 20.02.2018.

³⁴ См., например: п. 1.4 постановления администрации города Липецка Липецкой области от 10.06.2016 № 1006 «Об утверждении Порядка предоставления права размещения нестационарных торговых объектов на территории города Липецка» // Липецкая газета. № 128. 05.07.2016.

иногда со ссылкой на п. 4 Указа Президента РФ от 29.01.1992 № 65 «О свободе торговли»³⁵ (далее — Указ № 65), прямо противоречит не только немногочисленным федеральным нормам, но и Определению КС РФ № 10-О, которое эти современные федеральные нормы сформировало в контексте муниципального регулирования в Ленинградской области. Конституционный Суд РФ, по сути, впервые адекватно сформулировал определение разносной торговли, обозначив критерий «без использования любых торговых объектов», который позже был воспринят в Постановлении № 55 и новом Постановлении № 2463. С другой стороны, Суд пришел к выводу, что применение Указа № 65 в части полномочий органов исполнительной власти не может противоречить нормам о самостоятельности коммерсантов, предусмотренным в ст. 8 Закона о торговле, поэтому на сферу разносной торговли схемы размещения нестационарных торговых объектов не распространяются (абз. 3 п. 4 Определения КС РФ № 10-О). Более того, ряд конституционалистов считает мнение КС РФ излишне мягким, поскольку Суд хотя и сформулировал правовую позицию, но отказался от рассмотрения конституционности пункта 4 Указа № 65, который прямо нарушает ст. 8, 34 Конституции Российской Федерации³⁶.

Во-вторых, местное регулирование допускает различного рода чрезмерные обременения торговцев вразнос, не связанные с установлением обязательных схем размещения, например, в плане обязательного наличия какого-то технического оборудования (опять же, очевидно путаница с нестационарными торговыми объектами) или неправомерного расширения запретов по товарам, установленных Постановлением № 55. Так, в г. Липецке, помимо уже отмечавшегося устаревшего определения разносной торговли, муниципальные акты не только транслируют неадекватное федеральному законодательству понятие «нестационарные объекты разносной торговли», но и устанавливают совершенно необоснованные, чрезмерные и противоречащие принципу правовой определенности требования к внешнему виду таких объектов. В подпункте «а» п. 4.2.1 постановления администрации города Липецка Липецкой

области от 10.06.2016 № 1006 указывается, что «нестационарные объекты разносной торговли» должны быть изготовлены исключительно «заводским (промышленным)» способом, из «современных» материалов, должны иметь среди прочего «качественную окраску» и использовать «современные средства рекламы и дизайна». Оценка соответствия коммерсантов требованиям, сформулированным таким образом, с очевидностью уходит из правового поля в казуистическое и ничем не ограниченное усмотрение местных правоприменителей.

Следует отметить, что в зарубежных правовых порядках несложно отыскать иные модели регулирования малых торговых форматов, в том числе примеры взаимодействия централизованного государственного регулирования и местного управления. Например, в Великобритании действующий сейчас специальный Акт о коробейниках (Pedlars Act³⁷) был принят еще в 1871 г. Под коробейником (англ. — pedlar) документ понимает любого торговца вразнос любыми товарами, который торгует пешком, без использования какого-либо транспорта (ст. 3). Для того чтобы заниматься разносной торговлей, нужно получить специальный сертификат, действующий не более года, и уплатить пошлину в размере 12,25 фунтов (ст. 5). Сертификат выдается местным начальником полиции, основные требования достаточно конкретные и необременительные: 1) достижение лицом возраста 18 лет; 2) проживание в том муниципалитете, где выдается сертификат, не менее месяца (ст. 5). Сертификаты запрещено каким-либо образом передавать другим лицам (ст. 10–11), отказ в выдаче сертификата можно обжаловать в судебном порядке (ст. 15). Такой сертификат по первому требованию необходимо предъявлять констеблям, покупателям или владельцам земельных участков, где идет торговля вразнос (ст. 17). Любопытно, что при наличии ярмарочных сертификатов, выданных в соответствии с еще одним специальным статутом о малых торговых форматах — Актом о рынках и ярмарках 1847 г. (Markets And Fairs Clauses Act³⁸), отдельные сертификаты для разносной торговли уже не нужны, при этом никакие сертификаты в любом случае не требуются торговцам овощами,

³⁵ Ведомости СНД и ВС РФ. 06.02.1992. № 6. Ст. 290.

³⁶ Костюков А. Н., Маслов К. В. Конституционно-правовые ограничения разносной торговли // Журнал конституционного правосудия. 2018. № 4. С. 29–30.

³⁷ URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/34-35/96> (дата обращения: 20.03.2022).

³⁸ URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/10-11/14> (дата обращения: 21.03.2022).

рыбой и другими продуктами питания (ст. 9, 23). Опыт Великобритании удивительным образом совпадает с рассмотренным ранее российским дореволюционным подходом: для малого торгового формата на общегосударственном уровне предусмотрена единая и достаточно простая разрешительная процедура с уплатой пошлины, при этом торговля отдельными видами товаров (прежде всего продуктами питания) вообще не предполагает никаких ограничений.

В современной же России принятие Постановления № 2463 и отмена ряда ограничений для разносной торговли, к сожалению, не стали серьезным движением к достижению целей Стратегии — поддержки разнообразных малых торговых форм и дерегулирования. Гражданину, желающему заняться мелочным торгом, придется столкнуться хотя и не со специальным разрешительным порядком, но с общей регистрацией предпринимательской деятельности, а в дальнейшем — со значительными и непредсказуемыми осложнениями на местном уровне регулирования. Несмотря на возможности, предусмотренные после 2017 г. абзацем 2 п. 1 ст. 23 ГК РФ, законодатель не пытается смягчить общий регистрационный подход к предпринимательству физических лиц ни для одного вида мелочной торговли в Федеральном законе от 27.11.2018 № 422-ФЗ или другом акте, а регуляторная нагрузка, как уже было показано, сохранилась на местном уровне. Парадоксально, что даже введение дополнительного разрешительного порядка (помимо регистрации в качестве индивидуального предпринимателя) на федеральном уровне, сопровождаемого едиными правилами торговли, могло бы значительно упростить жизнь коммерсантов, ограничив произвольное нормотворчество органов местного самоуправления, на которое вынужден

обращать внимание даже КС РФ. Более того, федеральные государственные органы после принятия Постановления № 2463 отнюдь не стремятся развивать и поддерживать цели Стратегии — не обновляют информацию о требованиях к разносной торговле на официальных сайтах³⁹, а иногда и вовсе выступают за локальные запреты в связи с пандемией⁴⁰.

Можно констатировать, что еще не утвержденная Стратегия после своего создания в 2019 г. неизбежно столкнулась с новой реальностью, к которой обсуждаемый проект совершенно не готов. В этой реальности законодатель уже предпринял попытку «дерегулирования» разносной торговли, однако не довел ее до внятной модели регулирования (чего стоит только исчезновение легального термина «разносная торговля») и не приложил усилия к упорядочиванию муниципального нормотворчества и правоприменения. В этой же реальности пандемия COVID-19 привела, с одной стороны, к невиданному административному бремени для торговой деятельности и, с другой стороны, к новым аспектам значимости торговли на открытом воздухе и малых торговых форм с невысокой концентрацией трафика. Наконец, не имеющий исторических аналогов санкционный режим в отношении России, введенный в феврале — марте 2022 г., с очевидностью превращает «дерегулирование» в целом и, например, расширение видов деятельности самозанятых граждан не в декларативную стратегическую цель правовой политики, а в вынужденную необходимость и оперативную правотворческую меру сегодняшнего дня⁴¹. Всяческое регуляторное содействие «плюрализму» торговых форматов становится в условиях действующих санкций уже не инструментом формирования конкурентной среды и ограничения

³⁹ См., например: официальный сайт Управления Роспотребнадзора по Калужской области // URL: http://40.rosпотребнадзор.ru/Business/Obusc123_123/147958/ (дата обращения: 25.03.2022) ; официальный сайт Управления Роспотребнадзора по Республике Алтай // URL: <http://www.04.rosпотребнадзор.ru/index.php/consumer-information/faq/11034-12072019.html> (дата обращения: 25.03.2022).

⁴⁰ См.: Временные рекомендации по профилактическим мерам для обеспечения противоэпидемической безопасности пассажирских перевозок железнодорожным транспортом, направленные на снижение риска возникновения и распространения коронавирусной инфекции (COVID-19) (утв. Минтрансом России 25.05.2020) // URL: https://www.rosпотребнадзор.ru/files/news/recomend_railway_transport.pdf (дата обращения: 25.03.2022).

⁴¹ См., в частности: Крючкова Е., Галиева Д., Бутрин Д. Экономике спасают свободами // Коммерсантъ. № 44. 16.03.2022. С. 2 ; Предложения по мерам социальной политики в условиях комплексных санкций // Институт исследований и экспертизы ВЭБ. 22.03.2022. URL: <http://www.inveb.ru/ru/articles-menu/796-predlozheniya-po-meram-sotsialnoj-politiki-v-usloviyakh-kompleksnykh-sanktsij> (дата обращения: 27.03.2022).

доли торговых сетей — по смыслу Стратегии, а единственно приемлемым способом сохранения целых секторов торгового оборота. Так или иначе, неуместной представляется ситуация, когда статутное право Великобритании, несмотря на специфику источников права в англосаксонской правовой семье, способно «снизойти» до единообразных базовых правил для ярмарок и разносной торговли, а в России традиционно и часто избыточно «плодовитое» законодательство полагается исключительно на

адекватность и профессионализм региональных и местных властей. В итоге, вопреки единой системе публичной власти в постреформенной Конституции РФ, создается «феодалная раздробленность» регулирования во многих важных вопросах торгового оборота. Остается лишь надеяться, что Стратегия все-таки получит существенно переработанную редакцию к моменту своего утверждения и сможет сформировать направления правотворчества, соответствующие вызовам новой экономической реальности.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Жолобова Г. А. Частная торговля в условиях российской модернизации 1881–1913 гг.: механизм правового регулирования отраслей : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2016.
2. Киприянова Н. В. Социокультурный облик провинциального российского купечества второй половины XVIII в. (по материалам Уложенной комиссии Екатерины II). Т. 1 : дис. ... д-ра ист. наук. — СПб., 2015.
3. Костюков А. Н., Маслов К. В. Конституционно-правовые ограничения разносной торговли // Журнал конституционного правосудия. — 2018. — № 4. — С. 26–30.
4. Кулишер И. М. Очерк истории русской торговли. — СПб. : Атеней, 1923.
5. Рождественский Н. Ф. Основания государственного благоустройства, с применением к российским законам. — СПб. : тип. Н. Греча, 1840.
6. Цитович П. П. Учебник торгового права. — Киев : Издание книгопродавца Н. Я. Оглоблина, 1891.

Материал поступил в редакцию 1 апреля 2022 г.

REFERENCES

1. Zholobova GA. Chastnaya trgovlya v usloviyakh rossiyskoy modernizatsii 1881–1913 gg.: mekhanizm pravovogo regulirovaniya otrasley: dis. ... d-ra yurid. nauk [Private trade in the conditions of Russian modernization 1881–1913: the mechanism of legal regulation of industries: Doctoral Dissertation]. Moscow; 2016. (In Russ.).
2. Kiprianova NV. Sotsiokulturnyy oblik provintsialnogo rossiyskogo kupechestva vtoroy poloviny XVIII v. (po materialam Ulozhennoy komissii Ekateriny II). T. I: dis. ... d-ra ist. nauk [The socio-cultural image of the provincial Russian merchants of the second half of the 18th century (based on the materials of the Laid Commission of Catherine II). Vol. I: Doctoral Dissertation]. St. Petersburg; 2015. (In Russ.).
3. Kostyukov AN, Maslov KV. Konstitutsionno-pravovye ogranicheniya raznosnoy trgovli [Constitutional Legal Restrictions of Peddling Trade]. *Journal of Constitutional Justice*. 2018;4:26-30. (In Russ.).
4. Kulisher IM. Ocherk istorii russkoy trgovli [An essay on the history of Russian trade]. St. Petersburg: Atenev Publ.; 1923. (In Russ.).
5. Rozhdestvensky NF. Osnovaniya gosudarstvennogo blagoustroystva, s primeneniem k rossiyskim zakonam [Grounds for state improvement, with application to Russian laws]. St. Petersburg: Publishing house of N. Grecha; 1840. (In Russ.).
6. Tsitovich PP. Uchebnyy torgovogo prava [Textbook of Commercial Law]. Kiev: Publishing house of the bookseller N.Ya. Ogloblin; 1891. (In Russ.).