

ИССЛЕДОВАНИЕ ЭВОЛЮЦИИ И АНАЛИЗ СОВРЕМЕННОГО СОСТОЯНИЯ СТРУКТУРЫ УПРАВЛЕНИЯ ВНУТРЕННЕЙ ТОРГОВЛЕЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

THE STUDY OF THE EVOLUTION AND ANALYSIS OF THE CURRENT STATE OF THE MANAGEMENT STRUCTURE DOMESTIC TRADE OF THE RUSSIAN FEDERATION

T. Tsvetkova

Annotation

The article deals with issues related to the management of internal trade in the Russian Federation. A retrospective analysis of the development of governance structures at the federal level in the USSR and Russia. Investigated the current state of the governance structure of the internal trade in the three levels of government: federal, territorial, local.

Keywords: trade, domestic trade, governance, public administration and regulation.

Цветкова Татьяна Борисовна

К.э.н., доцент

*каф. внешнеэкономической
деятельности и торгового дела
СПбГТЭУ*

Аннотация

В статье рассмотрены вопросы, связанные с управлением внутренней торговлей в РФ. Проведен ретроспективный анализ развития структур управления на федеральном уровне в СССР и России. Исследовано современное состояние структуры управления внутренней торговлей на трех государственных уровнях: федеральном, территориальном, местном.

Ключевые слова:

Торговля, внутренняя торговля, структуры управления, государственное управление и регулирование.

Структура управления внутренней торговлей в Российской Федерации претерпела ряд существенных изменений за последние 25 лет, однако, для более полного анализа сложившейся структуры необходимо осуществить ретроспективный анализ эволюции структур управления торговлей в СССР и РФ.

Сферу торговли в разные годы существования СССР регулировали разнообразные государственные структуры: постоянно происходили объединения и разделения структур, регулирующих внешнюю и внутреннюю торговлю.

27 октября 1917 года ВЦИК принял декрет "Об учреждении Совета народных комиссаров" согласно которому сферу торговли должен был регулировать специально созданный Народный комиссариат (Наркомат) торговли и промышленности, ставший первым центральным государственным органом РСФСР по управлению делами торговли и промышленности.

Таким образом, данный орган стал первой государственной структурой, управляющей сферой торговли.

11 июня 1920 года Народный комиссариат торговли и промышленности был реорганизован в Народный комиссариат внешней торговли (Постановление Совнаркома РСФСР).

В 1922 году, вместо Народного комиссариата внешней торговли РСФСР, был создан Наркомат внешней торговли СССР, а в 1924 году создали Наркомат внутренней торговли СССР, в обязанности которого входило управление и регулирование внутренней торговлей в общесоюзном масштабе, а в отдельных союзных республиках его функции делегировались местным наркоматам внутренней торговли.

Согласно временному положению о Наркомвнуторге, принятого ЦИКом СССР 9-го мая 1924 года, (опубликовано в №106 "Известий ЦИК СССР" от 11 мая 1924 г.), к предметам ведения объединённого Наркомата относились :

а) выработка и осуществление начал внутренней торговой политики, составление общего перспективного плана развёртывания торгового оборота Союза, разработка общесоюзного торгового законодательства и во-

просов организации и рационализации торговли, руководство делом регистрации торговых и промышленных предприятий и ведение торгового реестра предприятий, имеющих общесоюзное значение;

б) регулирование внутреннего торгового оборота и всех видов торговой деятельности на территории Союза, руководство всеми учреждениями, имеющими целью способствование развитию торгового оборота (биржи, ярмарки, торговые палаты), содействие развитию и организации рынка с обеспечением преобладающего влияния государственной и кооперативной торговли в торговом обороте; согласование торговой деятельности государственных и кооперативных предприятий путём районирования их деятельности, установления общего порядка заготовок и реализации товаров, установление и регулирование оптовых и розничных цен на товары, установление стандартов на товары;

в) контроль и наблюдение за торговой деятельностью всяких предприятий общесоюзного значения, общее руководство торговыми госпредприятиями, имеющими общесоюзное значение и переданными в ведение Наркомвноторга, а также организация новых торговых предприятий общесоюзного значения и участие в смешанных акционерных обществах;

г) участие в рассмотрении проектов концессий, связанных с совершенствованием торговых операций на внутренних рынках, рассмотрение и представление уставов акционерных обществ и других торговых предприятий и проектов постановлений об их ликвидации. Аналогичными функциями в пределах союзных и автономных республик были наделены Наркомвноторги последних, объединяемые общесоюзным Наркомвноторгом. Органами регулирования внутренней торговли в автономных республиках и неавтономных областях и в губерниях являлись соответственно Облвноторги и Губвноторги, органи-

зуемые на общих основаниях и действующие по директивам Наркомвноторга данной республики.

Структура управления внутренней торговлей данного периода представлена на рис.1.

Далее происходили следующие преобразования:

- ◆ 1925 год – слияние Наркомата внешней торговли и Наркомата внутренней торговли и создание Наркомата внешней и внутренней торговли.
- ◆ 22 ноября 1930 год – разделение Наркомата внешней и внутренней торговли на Наркомат внешней торговли и Народный комиссариат снабжения СССР (Наркомснаб). Изначально Наркомснаб, являясь центральным органом государственного отраслевого управления, регулировал только сферу внутренней торговли, однако, через некоторое время под его юрисдикцию отошла также пищевая промышленность. Основные обязанности Наркомснаба: заготовка сельскохозяйственной продукции для населения и промышленности, организация снабжения продуктами населения, торговли, столовых, пищевых предприятий.
- ◆ 29 июля 1934 года – из Наркомснаба выделяют Народный комиссариат пищевой промышленности СССР, а сам Наркомснаб преобразуют в Народный комиссариат внутренней торговли СССР.
- ◆ 1938 год – Народный комиссариат внутренней торговли СССР преобразуют в Народный комиссариат торговли СССР (Наркомторг СССР).
- ◆ 1946 год – Наркомторг СССР реорганизован в Министерство торговли СССР. В этом же году Наркомат внешней торговли был реорганизован в Министерство



Рисунок 1 - Схема структуры управления внутренней торговлей в 1924-1925гг.

внешней торговли СССР. Министерство торговли СССР реализовывало управленческие функции в отношении оптовой и розничной торговли и общественного питания в СССР. Данное Министерство имело союзно-республиканское значение, ему, в свою очередь подчинялись министерства торговли государств-членов СССР, областные отделы торговли, а также районные и городские отделы торговли (рис. 2).

- ◆ 1953 год – образование Министерства внешней и внутренней торговли путем слияния Министерства торговли СССР и Министерства внешней торговли СССР.
- ◆ 1958 год – разделение Министерства внешней и внутренней торговли на Министерство внешней торговли СССР и Государственный комитет по торговле.
- ◆ 1965 год – Государственный комитет по торговле реорганизуется в Министерство торговли СССР.
- ◆ 1991 год – упразднение Министерства торговли СССР, равно как и всех остальных министерств в связи с тем, что большая часть государственных предприятий перешли в частную собственность в результате приватизации, начавшейся после распада СССР.

Как видно из приведенного анализа эволюции структур управления внутренней торговлей в СССР двумя основными действиями государства были слияние и разделение управленческих структур, а также их функций, что приводило к нестабильности управления. Также можно отметить, что по своему виду рассматриваемые структуры относились к иерархическим (бюрократическим) организационным структурам управления (ОСУ), которые характеризуются четким разделением труда, иерархичностью уровней управления, наличием целой системы формальных правил и процедур, высоким уровнем формализованности и стандартизованности управленческих действий, отсутствием гибкости и слабая связь с внешней средой. Тип исследуемых структур изначально (в 20

годах прошлого века) можно отнести к линейному, однако с развитием самого государства, усложнением взаимосвязей, как на федеральном, так и на республиканских и местных уровнях управления, он преобразовался в дивизиональную ОСУ, разделенную по географическому (территориальному) принципу.

Через несколько лет после упразднения Министерства торговли СССР, 30 апреля 1998 года, в Российской Федерации было создано Министерство промышленности и торговли в ведение которого были переданы:

- ◆ промышленные подразделения Министерства экономики РФ;
- ◆ Государственный комитет РФ по стандартизации, метрологии и сертификации;
- ◆ некоторые функции Министерства внешних экономических связей и торговли РФ и Министерства по сотрудничеству с государствами-участниками СНГ (в связи с упразднением данных министерств).

22 сентября 1998 года происходит реорганизация данного Министерства – из него вновь выделяются Министерство торговли РФ, Министерство РФ по делам Содружества Независимых Государств и Государственный комитет РФ по стандартизации и метрологии, функции по управлению промышленностью возвращены Министерству экономики РФ.

Министерство торговли РФ (Минторг России) – отвечало за государственную политику в сфере торговли и общественного питания, направленную на удовлетворение потребностей населения в товарах массового потребления и торговых услугах, организацию торгового обслуживания в соответствии с современными требованиями, защиту прав и интересов покупателей.

Функции Министерства торговли РФ:

- ◆ разработка и реализация государственной политики торговли и общественного питания;



Рисунок 2 - Схема структуры управления внутренней торговлей в 1946-1953, 1965-1991 гг.

- ◆ координация работы по защите потребительского рынка от некачественных отечественных и импортных товаров;
- ◆ организация конкурсного размещения заказов на поставку товаров народного потребления; организация федеральных ярмарок по оптовой продаже товаров народного потребления; поддержка деятельности товарных бирж;
- ◆ определение технологических требований к услугам розничной торговли и производству продукции общественного питания для внутреннего потребительского рынка;
- ◆ организация государственного контроля за качеством товаров и защитой прав потребителей и т.д.

Государственный контроль за соблюдением норм и правил торговли и общественного питания, порядка и дисциплины цен, за качеством и безопасностью товаров народного потребления в организациях промышленности, торговли и общественного питания непосредственно осуществляла Государственная инспекция по торговле, качеству товаров и защите прав потребителей (Госторгинспекция), входящая в систему Министерства торговли.

Данный орган состоял из Департамента и территориальных управлений в субъектах РФ.

12 мая 2008 года было вновь создано Министерство промышленности и торговли РФ, которое приобрело часть функций Министерства промышленности и энергетики (упразднено) и Министерства экономического развития и торговли РФ (преобразовано). В настоящее время у Министерства на федеральном уровне существует одна подведомственная организация – Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии (Росстандарт).

Министерство промышленности и торговли Российской Федерации – федеральный орган исполнительной власти России, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере промышленного и оборонно-промышленного комплекса, а также в области развития авиационной техники, технического регулирования и обеспечения единства измерений, а также функции уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственное регулирование внешнеторговой деятельности (рис.3).

Как видно из его структуры, непосредственно за регулирование внутренней торговли отвечает Департамент развития внутренней торговли, легкой промышленности и потребительского рынка, структура которого представлена на рис.4.



Рисунок 4. - Структура Департамента развития внутренней торговли, легкой промышленности и потребительского рынка.

Рисунок 3. - Структура Министерства промышленности и торговли Российской Федерации

**Министерство промышленности и торговли
(Минпромторг России)**

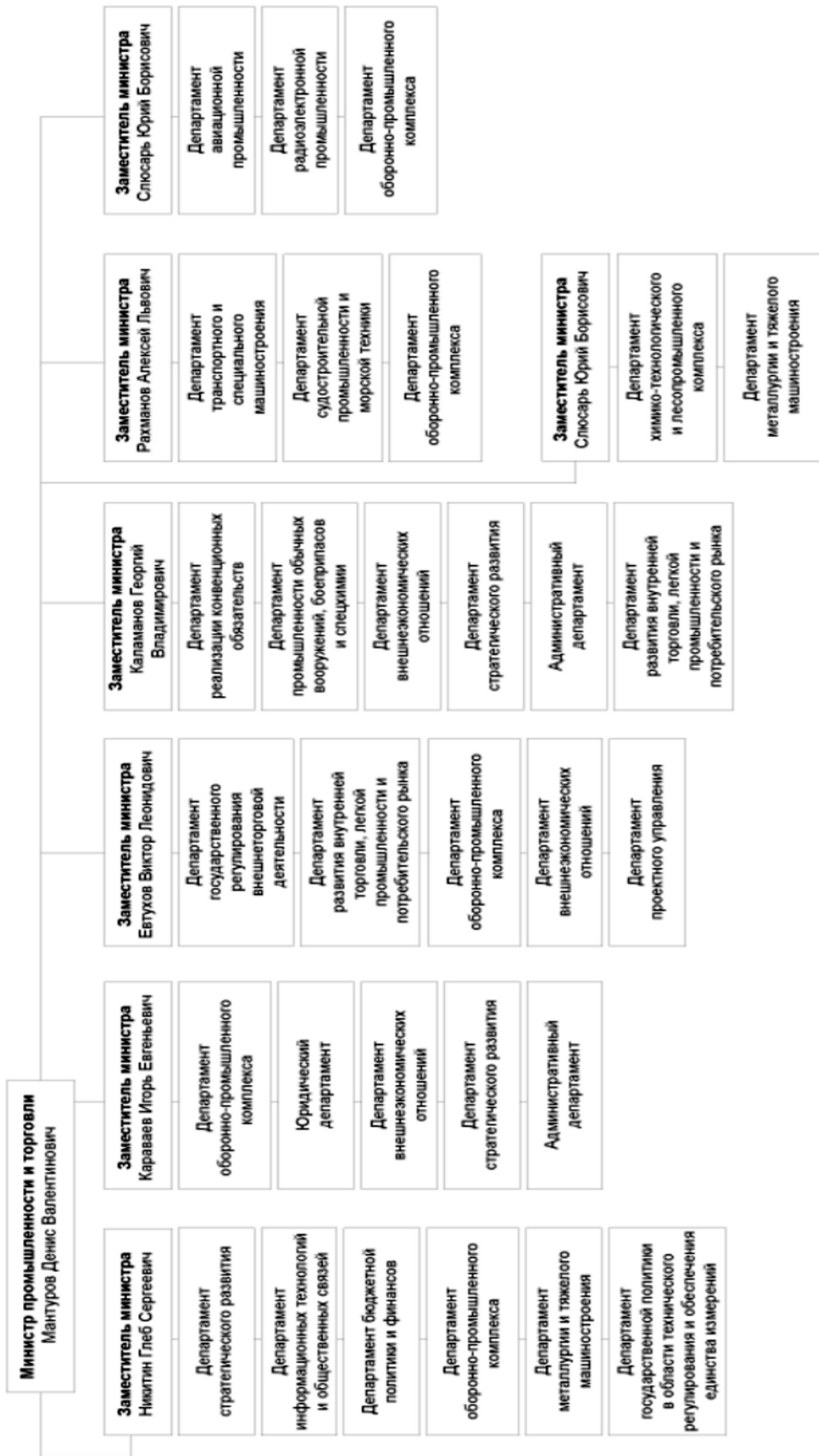


Таблица 1.

Укрупненные функции и задачи Департамента развития внутренней торговли, легкой промышленности и потребительского рынка (в части внутренней торговли)

Задачи	Функции
Подготовка комплекса предложений по управлению в сфере внутренней торговле	Проектирование нормативных правовых актов, относящихся к сфере внутренней торговли
Проведение анализа развития внутренней торговли, последствий государственного регулирования отрасли, прогнозирование ее развития	Участи в контроле выполнения законодательства в сфере торговли
	Анализ применения федерального законодательства, его контроля и разработка предложений по совершенствованию данного процесса
	Проектирование стратегических мероприятий и программ в части управления внутренней торговлей и взаимодействие со смежными структурами по данным вопросам
	Рыночные исследования, определение рыночной конъюнктуры, анализ эффективности конкурентной среды
	Осуществление взаимодействия с различными органами государственной власти по всем вопросам, относящимся к управлению сферой внутренней торговли
	Сбор, обработка, анализ информации о развитии внутренней торговли, подготовка отчетов и их публикация для всех заинтересованных субъектов

В подчинении Министерства промышленности и торговли Российской Федерации находятся 19 территориальных органов (рис. 5) – Управления Министерства промышленности и торговли Российской Федерации в субъектах Российской Федерации. Управления могут осуществлять свою деятельность на территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации. В субъектах Российской Федерации Управления могут иметь отделения, являющихся структурными подразделениями соответствующего Управления.

Рассмотрим в качестве примера Управление по Северо-Западному району. В зону ответственности данного Управления входят такие территории, как:

- ◆ Республика Коми.
- ◆ Архангельская область.
- ◆ Вологодская область.
- ◆ Ленинградская область.
- ◆ Новгородская область.
- ◆ Псковская область.
- ◆ г. Санкт-Петербург.
- ◆ Ненецкий автономный округ.

Во всех перечисленных территориях существуют Представительства Управления Министерства промышленности и торговли Российской Федерации по Северо-Западному району.

На местном уровне также существуют государственные структуры, осуществляющие функции управления внутренней торговлей на местах, которые при этом не находятся в прямом управленческом взаимодействии с фе-

деральными и территориальными органами. Формально, в своей деятельности, они осуществляют управленческое воздействие в рамках федерального законодательства и федеральных норм, правил и процедур, при этом данные структуры могут принимать свои Постановления и не имеют прямого подчинения Министерству промышленности и торговли в лице его Управления по соответствующей территории. Таким образом, наблюдается некоторый дисбаланс в соотношении управления внутренней торговлей на федеральном и на местном уровнях.

Рассмотрим, каким образом выглядит управление торговлей на местном уровне на примере такой крупной и важной территории, как Санкт-Петербург.

Двумя основными управленческими органами, регулирующими развитие Санкт-Петербурга и, в частности, сферу торговли Санкт-Петербурга, являются Законодательное собрание и Правительство Санкт-Петербурга. Законодательное собрание отвечает за принятие законов Санкт-Петербурга в области регулирования торговли, а также контроль за их исполнением и другие связанные с этими двумя основными функциями мероприятия.

К полномочиям Правительства Санкт-Петербурга в области государственного регулирования торговой деятельности в Санкт-Петербурге относятся :

1. реализация государственной политики в области торговой деятельности на территории Санкт-Петербурга;
2. разработка нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов для Санкт-Петербурга;

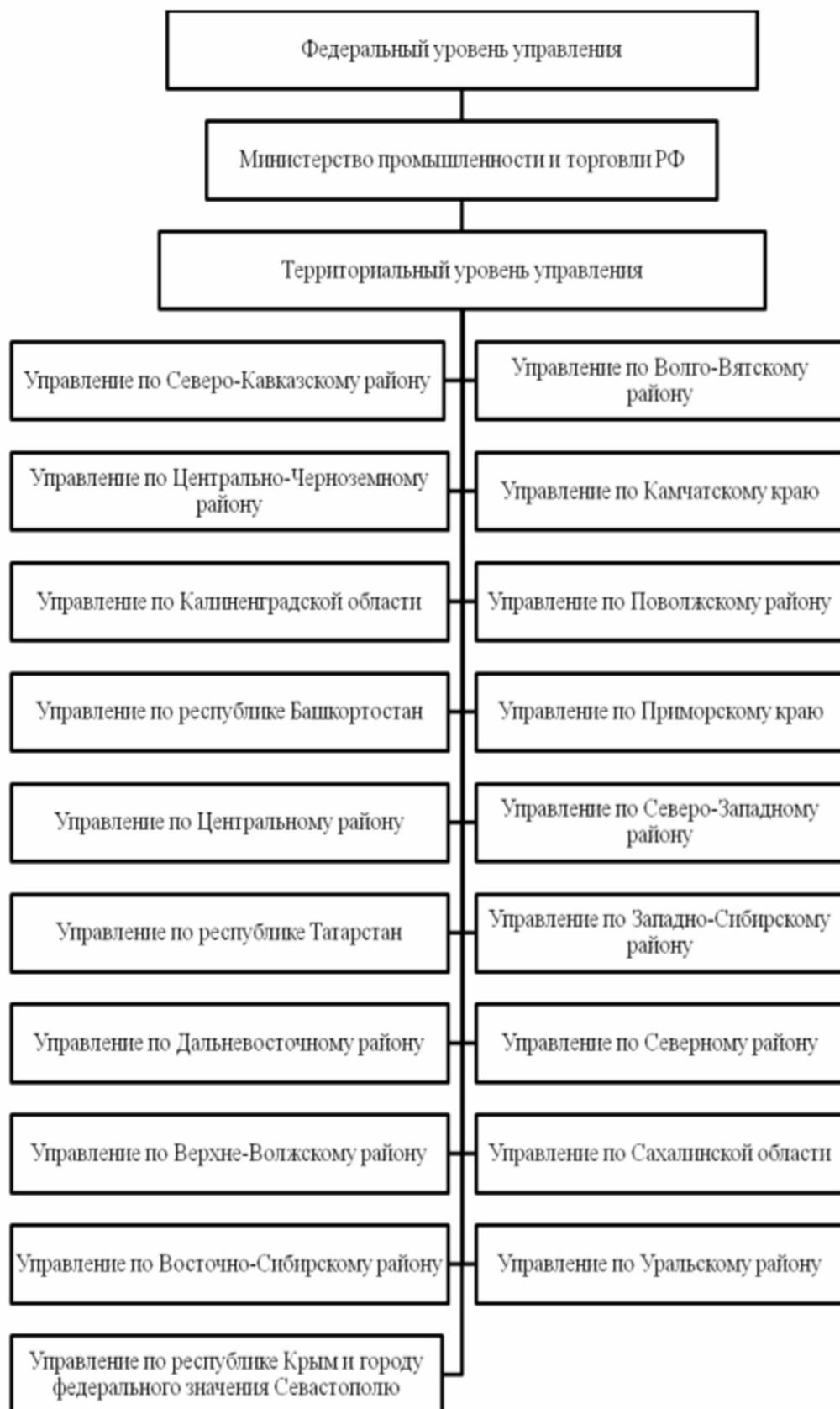


Рисунок 5 - Территориальные органы управления
Министерства промышленности и торговли Российской Федерации

Рисунок 6. - Структура Комитета по развитию предпринимательства и потребительского рынка.

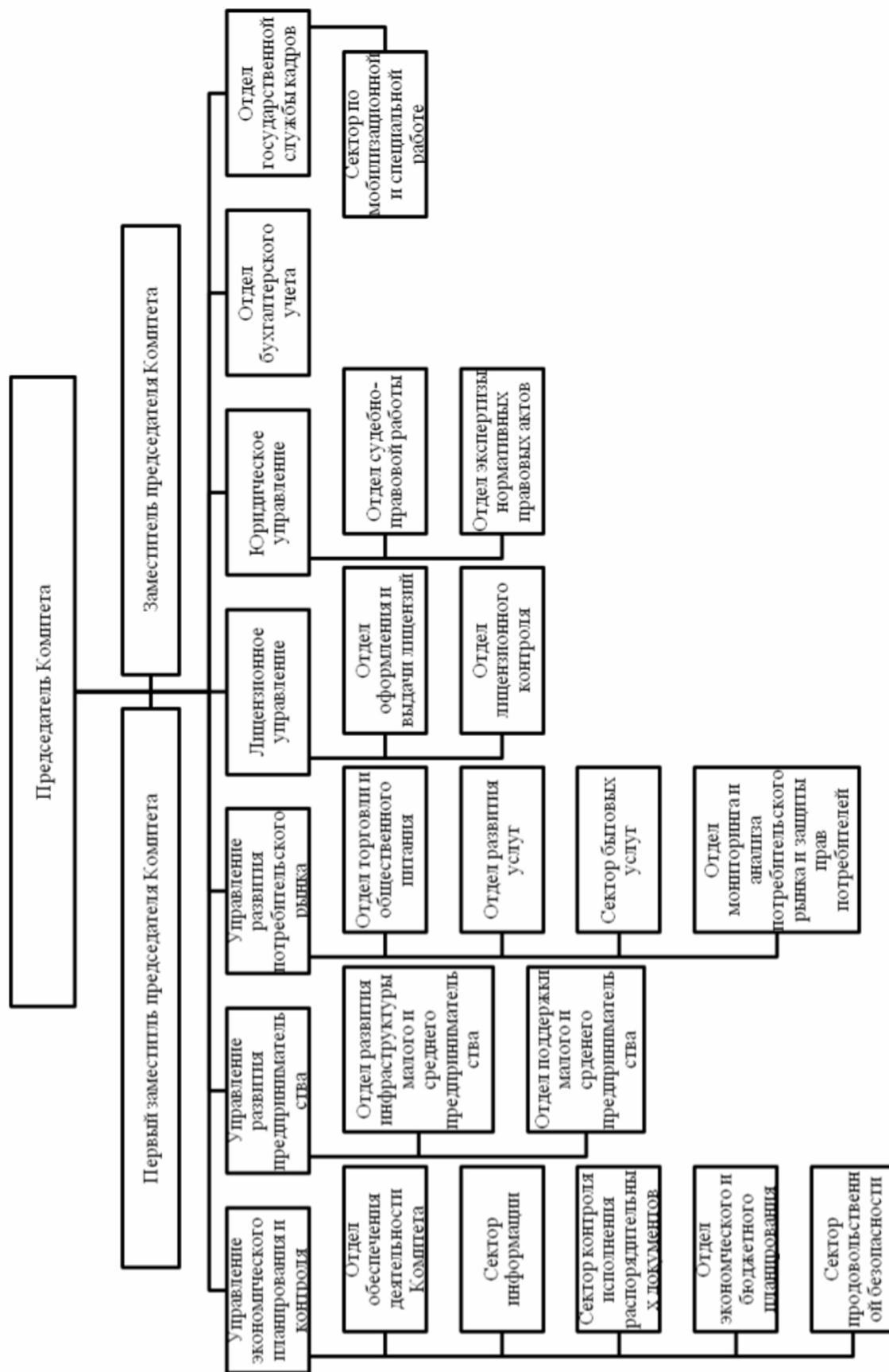
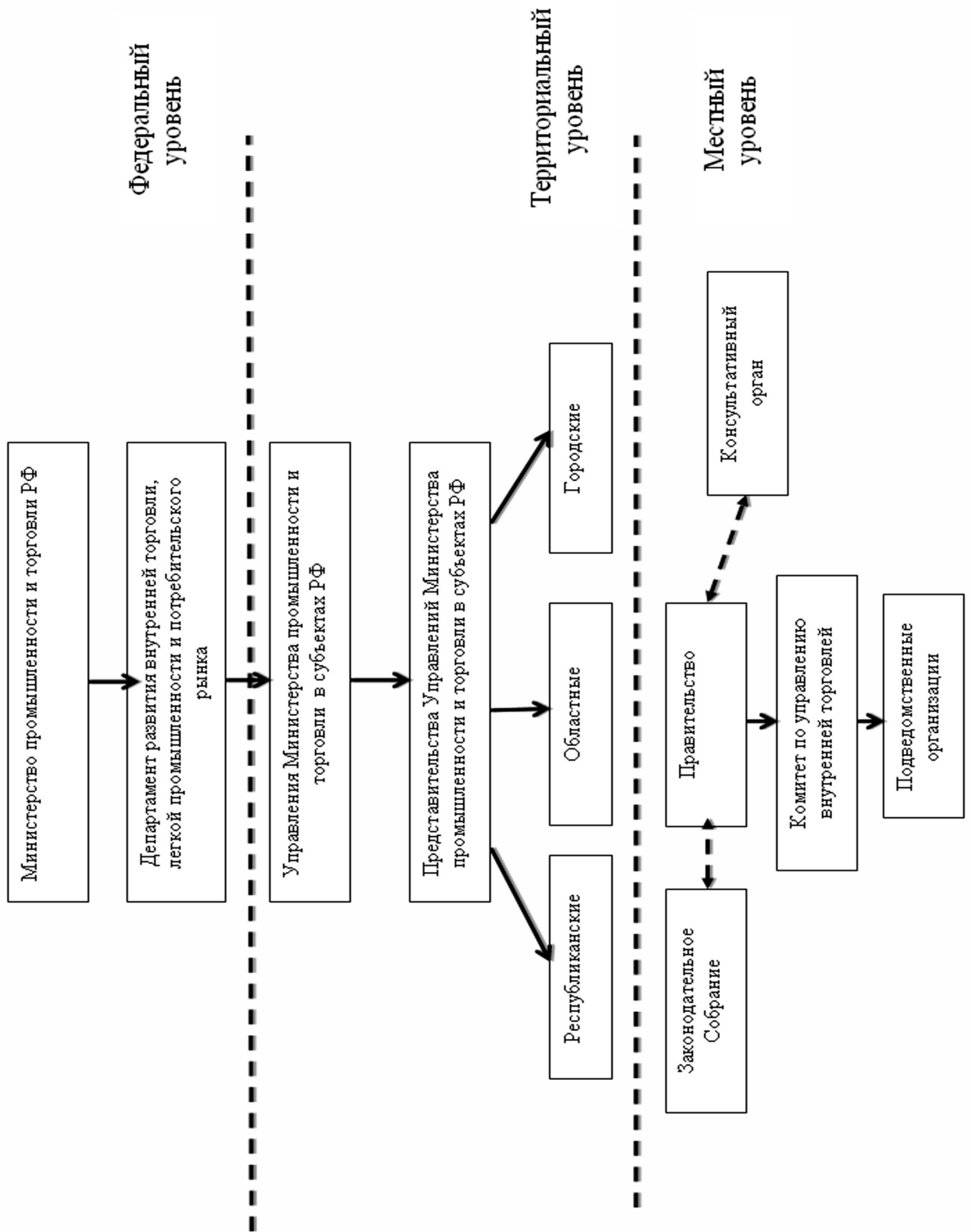


Рисунок 7. - Обобщенная схема структуры управления внутренней торговлей в Российской Федерации



3. проведение информационно-аналитического наблюдения за состоянием рынка определенного товара и осуществлением торговой деятельности на территории Санкт-Петербурга;

4. разработка и реализация мероприятий, содействующих развитию торговой деятельности на территории Санкт-Петербурга;

5. создание условий для обеспечения жителей Санкт-Петербурга услугами торговли;

6. определение порядка и условий осуществления торговой деятельности государственными предприятиями, учреждениями торговли, находящимися в ведении исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга;

7. установление порядка разработки и утверждения схем размещения нестационарных торговых объектов;

8. разработка и утверждение схем размещения нестационарных торговых объектов;

9. организация ярмарок и продажи товаров на них;

10. разработка, утверждение и реализация региональных программ развития торговли;

11. формирование и ведение торгового реестра;

12. иные полномочия, предусмотренные законодательством Российской Федерации и законодательством Санкт-Петербурга в области государственного регулирования торговой деятельности.

Непосредственно в Правительстве Санкт-Петербурга за регулирование внутренней торговли отвечает Комитет по развитию предпринимательства и потребительского рынка, структура которого представлена на **рис.6**.

Комитет создан в январе 2013 года и является уполномоченным исполнительным органом государственной власти Санкт-Петербурга :

- ◆ на разработку и реализацию государственной политики Санкт-Петербурга в сфере развития малого и среднего предпринимательства в Санкт-Петербурге;

- ◆ в сфере потребительского рынка;

- ◆ в сфере организации розничных рынков, организации и осуществления деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на розничных рынках, а также контролю за соблюдением требований, установленных Федеральным законом "О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации", в соответствии с полномочиями исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга, определенными законодательством Санкт-

Петербурга;

- ◆ на разработку и реализацию государственной политики в сфере похоронного дела и погребения в Санкт-Петербурге;

- ◆ по осуществлению регионального государственного контроля (надзора) за соблюдением требований, предусмотренных законодательством Российской Федерации и законодательством Санкт-Петербурга, в пределах своей компетенции.

У Комитета есть различные подведомственные организации, в числе которых присутствуют:

- ◆ Санкт-Петербургское государственное бюджетное учреждение "Центр контроля качества товаров (продукции) работ и услуг" – занимается выявлением, предупреждением и предотвращением проникновения на потребительский рынок Санкт-Петербурга некачественных и опасных для жизни, здоровья, имущества потребителей и окружающей среды товаров (продукции), работ, услуг; защищает права и интересы потребителей; выполняет лабораторный и экспертный контроль качества и безопасности товаров (продукции), работ и услуг, производимых в Санкт-Петербурге, других регионах Российской Федерации или странах и поступающих на потребительский рынок Санкт-Петербурга.

- ◆ Санкт-Петербургское государственное бюджетное учреждение "Центр развития и поддержки предпринимательства" – занимается организацией централизованного предоставления государственных услуг для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по направлению регулирования предпринимательской деятельности; материально-техническим обеспечением реализации полномочий Комитета по реализации программ развития субъектов малого и среднего предпринимательства в Санкт-Петербурге.

Также следует отметить, что в структуре Правительства Санкт-Петербурга присутствует такой орган, как Общественный Совет по развитию малого предпринимательства при губернаторе Санкт-Петербурга. Данный орган имеет консультативно-совещательный характер, т.е. не имеет управленческих функций, однако, принимает участие в выработке различных управленческих решений Правительства Санкт-Петербурга в том числе и в сфере торговли.

На **рис.7** представлена обобщенная схема структуры управления внутренней торговлей в Российской Федерации.

ЛИТЕРАТУРА

1. <http://bestpravo.ru/sss/eh-gosudarstvo/e1p.htm>
2. http://gov.spb.ru/gov/otrasl/c_business/information/
3. <http://minpromtorg.gov.ru/>
4. <http://www.bestpravo.ru/leningradskaya/bz-akty/r5r.htm>