



Столыпинский  
вестник

Научная статья

Original article

УДК 330

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ОПЫТ СТРАТЕГИЧЕСКОГО  
ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ РЫНКОВ ТОВАРОВ И УСЛУГ В  
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ**

**LEGAL REGULATION AND EXPERIENCE OF STRATEGIC  
PLANNING OF DEVELOPMENT OF GOODS AND SERVICES MARKETS IN  
MUNICIPALITIES**

**Плешаков Владимир Сергеевич**, магистрант, Уральский государственный экономический университет (620144 Россия, Свердловская обл., г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 62/45), тел.+79084057241, email: [9866668@gmail.com](mailto:9866668@gmail.com)

**Pleshakov Vladimir Sergeevich**, Master's student, Ural State University of Economics (62/45 8 Marta st., Sverdlovsk region, Yekaterinburg, 620144 Russia), тел.+79084057241, email: 9866668@gmail.com

**Аннотация.** В статье проведен анализ и систематизация правового регулирования и стратегического планирования развития локального рынка товаров и услуг на муниципальном уровне. Установлено, что система правового регулирования стратегического планирования в Российской Федерации позволяет и методически обеспечивает возможность разработки стратегических документов муниципального и локального уровня, опосредующих конкретные цели развития территории, в том числе локальные продовольственные рынки.

**Annotation.** The article analyzes and systematizes the legal regulation and strategic planning of the development of the local market of goods and services at the municipal level. It is established that the system of legal regulation of strategic planning in the Russian Federation allows and methodologically provides the possibility of developing strategic documents of the municipal and local level, mediating specific goals of territory development, including local food markets.

**Ключевые слова:** рынок товаров и услуг, потребительский рынок, муниципальное образование, локальный рынок.

**Keywords:** market of goods and services, consumer market, municipal formation, local market.

Правовое регулирование потребительских рынков имеет обширную систему.

Условно, принятые нормативные правовые акты можно обобщить в группы, посвященные отдельным вопросам в сфере функционирования потребительских рынков.

Следует отметить, что система законодательства в исследуемой сфере имеет трехуровневый характер (федеральный, региональный и местный уровни).

Правовые основы торговой деятельности в Российской Федерации заложены Федеральным законом от 28 декабря 2009 г. N 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (ФЗ № 381) [1]. В указанном нормативном правовом акте закрепляются основные понятия, методы государственного регулирования, полномочия органов власти и другие правила функционирования торговли в Российской Федерации.

В том числе, названы основные акты, регулирующие сферу торговли: Гражданский кодекс РФ и Закон РФ от 7 февраля 1992 г. N 2300-1 «О защите прав потребителей».

Поскольку большая часть общественных отношений в сфере торговли являются гражданско-правовыми (заключение сделок, приобретение права

собственности на товар и т.д.) ГК РФ является ключевым законом, опосредующим динамику отношений в сфере торговли. При этом, торговля включает два больших блока отношений: связанные с непосредственным потреблением физическим лицом товаров, и использование товаров в целях бизнеса (не для собственных нужд). Первый блок отношений, в том числе регулируется Законом О защите прав потребителей, второй блок связан скорее с защитой прав юридических лиц при проверках и контроле, а соответственно на него распространяются другие нормы, например Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». При этом, обратим внимание, что регулирование гражданско-правовых отношений относится к исключительному ведению Российской Федерации, что предполагает отсутствие регионального и муниципального законодательства по данным вопросам.

При этом, отдельно отмечается, что организация розничной торговли регулируется дополнительно Федеральным законом от 30 декабря 2006 г. N 271-ФЗ «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» в котором закреплены основы функционирования розничного рынка как имущественного комплекса (имеются ввиду крытые рынки, занимающие большие площади и включающие совокупность торговых мест).

Также следует подчеркнуть, что организация рыночной торговли, рыночных мест, вопросы размещения торговых предприятий, правила торговли, требования безопасности и другие многочисленные вопросы относятся к сфере административного права и регулируются целым спектром нормативных правовых актов. В рамках регулирования указанных отношений могут приниматься акты как федерального, регионального, так и местного уровня, о чем отдельно сказано в п.3 статьи 3 ФЗ № 381.

Более того, статья 6 указанного федерального закона посвящена закреплению полномочий региональных органов власти, а также органов местного самоуправления в сфере торговой деятельности. В частности, к

полномочиям органов местного самоуправления в области регулирования торговой деятельности отнесено создание условий для обеспечения жителей муниципального образования услугами торговли.

Это положение согласуется с общими нормами Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», относящими к вопросам местного значения муниципального, городского округа и других видов муниципальных образований создание условий для обеспечения жителей муниципального образования услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания.

Таким образом, в систему правового регулирования потребительских рынков включен довольно большой массив регионального и муниципального законодательства. Более того, административно-правовое регулирование предполагает принятие и реализацию не только законов, но и подзаконных актов, что также увеличивает количество правил, регулирующих исследуемую сферу.

В ряду федеральных законов административной отрасли права следует указать на Кодекс об административных правонарушениях РФ, предусматривающий ответственность за противоправные деяния в сфере потребительского рынка, например, деятельность без регистрации, нарушение лицензионного порядка, торговля контрафактной продукцией и др.

Вместе с тем, требования к качеству товара содержатся в целом ряде законов, например, в федеральном законе от 2 января 2000 г. N 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов».

Федеральный закон от 26 июля 2006 г. N 135-ФЗ «О защите конкуренции» устанавливает единые правовые основы защиты конкуренции на товарных. В свою очередь, на региональном уровне принята совокупность актов, регулирующих региональный продовольственный рынок. В частности, Закон Свердловской области от 21 марта 2012 г. N 24-ОЗ «О торговой деятельности на территории Свердловской области» закрепляет основы региональной политики в сфере торговой деятельности, в том числе порядок принятия программы ее развития. В данном документе закреплена необходимость, последовательность

действий и полномочия по разработке муниципальных программ развития торговли.

В рамках муниципального уровня регулирования потребительского рынка принимаются акты органов исполнительной власти с целью непосредственного регулирования сферы потребительского рынка Екатеринбурга. Таким образом, правовое регулирование потребительского рынка включает в себя многоуровневую систему норм федерального, регионального и муниципального уровней власти, состоящую из законов и подзаконных актов.

Далее дадим характеристику стратегического планирования развития потребительского рынка. Подчеркнем, что исследование процессов стратегического планирования как в России [6, 7], так и за рубежом [8, 9, 10, 11] актуализировалось в последнее время, и большинство авторов подчеркивают целесообразность уровневого стратегирования и учета специфики отдельных территорий в стратегических документах.

Следует отметить, что понимание стратегического планирования в науке базируется на разных основаниях его интерпретации, в частности оно рассматривается как процесс, институт, инструмент, процедура, функция и др.

Не претендуя на полноту анализа данной категории, отметим, лишь, что в настоящее время осуществлена формализация данного понятия в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации», согласно статье 3 ФЗ № 172. Анализ показал, что на уровне муниципального стратегического планирования также отсутствует единая теоретическая база.

Следует отметить, что на федеральном уровне идет процесс обсуждения новой стратегии развития торговли, предложенной Министерством промышленности и торговли РФ. В рамках тематики настоящего исследования принята Стратегия государственной политики РФ в области защиты прав потребителей на период до 2030 года».

На региональном уровне принята Стратегия развития потребительского рынка Свердловской области на период до 2035 года, учитывающая и базирующаяся на состоянии торговли в муниципальных образованиях, входящих

в состав Свердловской области. Также продолжает свое действие государственная программа Свердловской области «Развитие агропромышленного комплекса и потребительского рынка Свердловской области до 2024 года».

В свою очередь, на муниципальном уровне принят Стратегический план развития Екатеринбурга до 2030 года утверждений Решением Екатеринбургской городской Думы от 25 мая 2018 года № 12/81 «О внесении изменений в Решение Екатеринбургской городской Думы от 10 июня 2003 года № 40/6 «О Стратегическом плане развития Екатеринбурга» [2].

Ключевым документом, закладывающим стратегические цели развития потребительского рынка муниципалитета, является Стратегический план развития Екатеринбурга, в котором в том числе город к 2030 году должен стать территорией с диверсифицированной экономикой, характеризующейся сбалансированным развитием индустриального и торгово-сервисного секторов, динамичным развитием научно-образовательного комплекса, информационного пространства и рынка финансовых услуг.

Достижение стратегической цели предполагает реализацию ряда основных стратегических подцелей. Среди них, формирование новой пространственно сбалансированной организации рынка для удовлетворения разнообразных потребностей населения и гостей города в качественных и безопасных товарах и услугах.

В рамках стратегического плана разработаны семь стратегических направлений, при этом, в целях данного исследования, особое внимание уделим четвертому стратегическому направлению «Развитие рынка товаров и услуг», в рамках которого разработана собственная совокупность стратегических программ. Структуру Стратегического плана представим в виде схемы (рисунок 1).



Рисунок 1 – Структура Стратегического плана развития Екатеринбурга<sup>1</sup>  
 Одновременно с этим, на территории города Екатеринбурга действует

Муниципальная программа «Развитие рынка товаров и услуг в муниципальном образовании «город Екатеринбург» на 2021 – 2025 годы включающая следующие подпрограммы:

- Подпрограмма «Содействие развитию предприятий и некоммерческих организаций бытового обслуживания населения муниципального образования «город Екатеринбург» на 2021 – 2025 годы;

- Подпрограмма «Развитие взаимодействия между Администрацией города Екатеринбурга и предприятиями товарного рынка немуниципальной формы собственности, садоводческими (огородническими) некоммерческими

<sup>1</sup> Составлено автором по: [2].

товариществами, некоммерческими организациями, выражающими интересы субъектов потребительского рынка, осуществляющими деятельность на территории муниципального образования «город Екатеринбург» на 2021 – 2025 годы;

– Реализована Подпрограмма «Развитие и поддержка муниципальной системы защиты прав потребителей в муниципальном образовании «город Екатеринбург» на 2018 - 2020 годы».

В рамках каждой стратегической программы реализуются соответствующие стратегические проекты.

Реализуя поставленные цель и задачи исследования, уточним понятие стратегического проекта. В переводе с английского слово «project» означает деятельность, которая направлена на достижение цели. Источниками проектов могут выступать потребность или проблема. Проблема предполагает наличие какой – либо неудовлетворенности стейкхолдеров территории. Классик прикладной управленческой науки И. Ансофф интерпретировал стратегию в качестве совокупности правил, руководящих направлений и образов желаемого состояния [3, 5]. При этом, данным автором отмечается, что реализация стратегии может быть организована путем принятия отдельных «стратегических проектов». Соглашаясь с Кирилловым Л. Г. и Челак И. П. отметим, что система стратегического планирования на уровне муниципальных образований имеет логическую цепочку: «стратегии – программы – проекты» [4, с. 1099].

При этом, подчеркнем свою убежденность, что развитие территории посредством реализации исключительно стратегии, без ее конкретизации в программах и тактических уточнений посредством проектов невозможно. Таким образом, в данном исследовании стратегические проекты определяют тактику реализации стратегии и включают технологии и механизмы реализации программ, включенных в стратегию.

Важным дополнением актуализированной версии Стратегического плана стал раздел IV «Стратегия пространственного развития города Екатеринбурга на период до 2030 года с целевыми ориентирами до 2035 года». В данном документе

заложен ориентир на повышение качества, комфортности, безопасности и доступности обслуживания населения, необходимость обеспечения пространственно сбалансированного развития комплекса торговых узлов города, роста объемов производства и конкурентоспособности продукции местных производителей, развитие кооперации в системе «Потребление – торговля – производство» на основе инновационных технологий стали определяющими факторами при актуализации положений стратегического направления 4 «Развитие рынка товаров и услуг».

Вместе с тем, пространственный вектор в развитии рынка товаров и услуг муниципального образования «город Екатеринбург» реализован не в полной мере. Свидетельством тому является отсутствие синхронизации или по крайней мере гармонизации развития указанного рынка в границах административных районов города. Более того, в стратегических документах не обнаружено дальнейшего развития пространственных аспектов, балансирующих развитие отдельных территорий города, что свидетельствует о некоторой декларативности указанного ориентира.

В свою очередь, следует отметить, что административные районы города Екатеринбурга, являясь самостоятельными публичными образованиями также разрабатывают и реализуют собственные Стратегии социально-экономического развития, в рамках которых планируются отдельные мероприятия, посвященные объекту данного исследования – рынку товаров и услуг. Таким образом, следует отметить, что в настоящее время как в России в целом, в регионе и на местном уровне сложилась относительно стройная система правового регулирования и стратегического планирования развития потребительских рынков, включающая совокупность соответствующих документов, каскадирующих национальные цели развития на уровень регионов и муниципалитетов (рисунок 2).



Рисунок 2 – Система стратегических документов в сфере развития потребительского рынка Екатеринбурга мониторинг реализации которых осуществляется в том числе на территории административных районов<sup>2</sup>

Следует отметить, что понимание стратегического планирования в науке базируется на разных основаниях его интерпретации, в частности оно рассматривается как процесс, институт, инструмент, процедура, функция и др. В связи со сказанным система стратегических документов, принимаемых на уровне муниципалитетов не является единообразной.

<sup>2</sup> Составлено автором на основе анализа системы стратегических документов Екатеринбурга

На уровне муниципального стратегического планирования также отсутствует единая теоретическая база. С целью реализации поставленной цели и задач исследования установлено, что система стратегического планирования на уровне муниципальных образований имеет логическую цепочку: «стратегии – программы – проекты», при этом, стратегические проекты определяют тактику реализации стратегии и включают технологии и механизмы реализации программ, включенных в стратегию. Отдельно следует подчеркнуть, что основной стратегический документ, посвященный развитию рынка товаров и услуг «Стратегический план развития Екатеринбурга» определяет его в контексте потребительского локального рынка города, что следует из формулировок целевого вектора развития, закрепленного в стратегическом направлении «Развитие рынка товаров и услуг».

При этом, система правового регулирования стратегического планирования в Российской Федерации позволяет и методически обеспечивает возможность разработки стратегических документов муниципального и локального уровня, опосредующих конкретные цели развития территории. Сказанное в полной мере можно продемонстрировать на примере стратегического планирования развития рынка товаров и услуг в крупнейшем городе Екатеринбурге, где принята достаточная совокупность стратегических документов, опосредующих наиболее важные императивы развития.

### Литература

1. Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 декабря 2009 г. N 381-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru>, свободный.
2. О Стратегическом плане развития Екатеринбурга: Решение Екатеринбургской городской Думы от 10 июня 2003 г. N 40/6. – URL: <https://internet.garant.ru>, свободный.
3. Ансофф И. Стратегический менеджмент //Классическое издание/пер. с англ. – 2010. – 333 с.

4. Кириллов Л. Г., Челак И. П. Стратегические планы, программы, проекты: моделируем управление развитием //Российские регионы в фокусе перемен.—Ч. 2.—Екатеринбург, 2016. – 2016. – Т. 2. – №. 11. – С. 1099-1108.
5. Лапушинская Г. К. Особенности осуществления муниципального стратегического планирования //Вестник Тверского государственного университета. Серия: экономика и управление. – 2013. – №. 20. – С. 56-64.
6. Орлов Б.П., Шнипер Р.И. Экономическая реформа и территориальное планирование. М., 1969. – 111 с.
7. Плисов С. К. Формирование конкурентной среды локального рынка общественного питания (на примере Мурманской области) : дис. – Ин-т экономики и соц. отношений, 2010. – 245 с.
8. Caron A., Martel R. P. La vision stratégique du développement culturel, économique, environnemental et social, ministère des Affaires municipales et des régions. Septembre 2005. P. 6–8.
9. Chandler, A. D. Strategy and Structure: Chapters in the History of the Industrial Enterprise / A. D. Chandler, D. Alfred Chandler, Jr. – Cambridge, MA, 1962. – P. 463. – ISBN: 97-80-262-030-045.
10. Handbook of Budgeting / Edited by William R. Lalli. – 6th ed. – Hoboken, New Jersey : John Wiley & Sons, Inc., 2012. – 846 p.
11. Matloff, M. Strategic Planning for Coalition Warfare: 1941–1942 / M. Matloff, E. M. Snell. – Washington, DC : Centre of Military History, United States Army, 1980. – P. 476.

### **Literature**

1. On the bases of state regulation of trade activity in the Russian Federation: Federal Law of December 28, 2009 N 381-FZ. - URL: <http://www.consultant.ru>, free.
2. On the Strategic Development Plan of Ekaterinburg: Decision of the Ekaterinburg City Duma of June 10, 2003 N 40/6. - URL: <https://internet.garant.ru>, free.
3. Ansoff I. Strategic Management //Classical edition/per. from Engl. - 2010. - 333 с.

4. Kirillov L. G., Chelak I. P. Strategic plans, programs, projects: modeling the development management //Russian regions in the focus of change.-Ch. 2.- Ekaterinburg, 2016. - 2016. - Т. 2. - №. 11. - С. 1099-1108.
5. Lapushinskaya G. K. Features of the implementation of municipal strategic planning // Vestnik of Tver State University. Series: economics and management. - 2013. - №. 20. - С. 56-64.
6. Orlov B.P., Shniper R.I. Ekonomicheskaya reforma i territorial planning. M., 1969. - 111 с.
7. Plisov S. K. Formation of the competitive environment of the local market of public catering (on the example of the Murmansk region) : dis. - Institute of Economics and Social Relations, 2010. - 245 с.
8. Caron A., Martel R. P. La vision stratégique du développement culturel, économique, environnemental et social, ministère des Affaires municipales et des régions. Septembre 2005. P. 6–8.
9. Chandler, A. D. Strategy and Structure: Chapters in the History of the Industrial Enterprise / A. D. Chandler, D. Alfred Chandler, Jr. – Cambridge, MA, 1962. – P. 463. – ISBN: 97-80-262-030-045.
10. Handbook of Budgeting / Edited by William R. Lalli. – 6th ed. – Hoboken, New Jersey : John Wiley & Sons, Inc., 2012. – 846 p.
11. Matloff, M. Strategic Planning for Coalition Warfare: 1941–1942 / M. Matloff, E. M. Snell. – Washing ton, DC : Centre of Military History, United States Army, 1980. – P. 476.

© Плешаков В.С., 2024 Научный сетевой журнал «Столыпинский вестник» №2/2024.

**Для цитирования:** Плешаков В.С. Правовое регулирование и опыт стратегического планирования развития рынков товаров и услуг в муниципальных образованиях// Научный сетевой журнал «Столыпинский вестник» №2/2024.