

О РЕГУЛЯТОРАХ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

В данной статье подвергнута анализу система регуляторов предпринимательской деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Особое внимание уделяется сочетанию государственного и рыночного механизмов регулирования. Обосновывается целесообразность использования категории «регулятор» к предпринимательским отношениям на рынке жилищно-коммунальных услуг. Предложены пути совершенствования действующей модели субъектов регуляторов, идея создания мегарегулятора в данной области. В ходе исследования показаны особенности конкретных правовых средств-регуляторов предпринимательской деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Зарубежный опыт демонстрирует необходимость согласования такой практики с историческими основами права. В этой связи становится очевидным, как можно повысить эффективность механизма правового регулирования предпринимательской деятельности на рынке жилищно-коммунальных услуг. Подчеркивается важность комплексного подхода к регуляторам в сфере жилищно-коммунального хозяйства в целях улучшения качества оказываемых потребителям услуг.

In this article the system of regulators of business activity in the sphere of housing and communal services is subjected to the analysis. Special attention is paid to a combination of the state and market mechanisms of regulation. The expediency of use of category “regulator” to the enterprise relations in the market of housing and communal services is proved. Ways of improvement of the working model of subjects of regulators, the idea of creation mega of the regulator in the field

are offered. During the research features of concrete legal means – regulators of business activity in the sphere of housing and communal services are shown. Foreign experiment is shown by need of coordination of such practice with historical bases of the right. In this regard there is obvious how it is possible to increase efficiency of the mechanism of legal regulation of business activity in the market of housing and communal services. Importance in a complex is emphasized to approach regulators in the sphere of housing and communal services for improvement of quality of the services rendered to consumers.

Ключевые слова: регуляторы; правовые регуляторы; механизм правового регулирования; жилищно-коммунальное хозяйство; рынок жилищно-коммунальных услуг; правовые средства; предпринимательская деятельность.

Key words: regulators; legal regulators; mechanism of legal regulation; housing and communal services; market of housing and communal services, legal means, business activity.

Развитие предпринимательских отношений затрагивает сферу жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ). Несмотря на все предпринимаемые усилия, данная сфера экономики является одной из наиболее проблемных и часто критикуемых. Причина проблем в отрасли ЖКХ связана не только с экономическими трудностями, но и с несовершенством правового регулирования. Предоставление жилищно-коммунальных услуг является предпринимательской деятельностью, однако при этом имеет высокую социальную значимость в связи с тем, что коммунальные ресурсы предназначены для обеспечения процесса жизнедеятельности граждан.

Появление в жилищно-коммунальной сфере хозяйствующих субъектов различных организационно-правовых форм и сложной системы предпринимательских отношений между ними обуславливает необходимость совершенствования всего механизма правового регулирования. Любое совершенствование законодательства является лишь первым шагом к формированию целостного механизма правового регулирования предпринимательской деятельности [1, с. 102–103]. До настоящего момента на рынке жилищно-коммунальных услуг не разработана единая и прозрачная концепция распределения функций между государственным и рыночным регулированием, не определены приоритеты и границы каждого, отсутствуют условия для их благоприятного взаимодействия. Эффективность механизма правового регулирования предпринимательской деятельности в рассматриваемой сфере напрямую зависит от эффективности правового обеспечения во взаимодействии субъектов предпринимательской деятельности.

К рассмотрению вопроса о регулировании предпринимательских отношений на рынке жилищно-коммунальных услуг следует подходить комплексно. Сложившиеся юридические конструкции, позволяющие охарактеризовать правовое регулирование рынка жилищно-коммунальных услуг, не охватывают всей системы средств и не решают специфические задачи в механизме правового регулирования предпринимательской деятельности. Правовое регулирование предпринимательских отношений заключается не только в совокупности норм, являющихся источниками права, но и в отличных от них правовых явлениях, которые могут носить и индивидуальный характер. Предпринимательские нормы, воздействуя на субъекты, выступают правовым регулятором поведения. Однако, помимо нормативного регулирования, существуют также регуляторы индивидуального характера, которые определяют поведение и обязательны для исполнения только для конкретных субъектов – участников предпринимательских отношений. В частности, договор выступает для сторон регулятором, определяющим поведение. Именно использование категории «регулятор» представляется оправданным для наиболее полной характеристики всего многообразия отношений, складывающихся на рынке жилищно-коммунальных услуг.

Под термином «регулятор» принято понимать уполномоченный орган государственной власти, обладающий властными полномочиями в рассматриваемой сфере, субъект с регулирующими функциями либо систему правовых средств, инструментов, с помощью которых осуществляется правовое регулирование [2, с. 105–107]. При этом два основных подхода к данной категории находятся во взаимодействии и способствуют формированию целостного понимания механизма правового регулирования в сфере рассматриваемых общественных отношений.

Эффективность механизма правового регулирования предпринимательской деятельности на рынке жилищно-коммунальных услуг в значительной степени зависит от слаженной работы системы органов государственной власти на различных уровнях. В этой связи выглядит оправданным подход к использованию термина «регулятор» для обозначения специального субъекта, уполномоченного органа государственной власти, который вправе принимать правила поведения для субъектов права [3, с. 294–295].

Основным регулятором в сфере жилищно-коммунального хозяйства является Министерство жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь.

Важным регулятором выступает Министерство антимонопольного регулирования и торговли Республики Беларусь.

В качестве правового регулятора предлагается рассматривать различные юридические инструменты, явления правовой действительности, содержащие предписания, которым должны подчиняться субъекты определенной области общественных отношений [3, с. 296]. М. Ю. Челышев сугубо формально выделяет следующие правовые регуляторы:

- нормативные правовые акты, включая гражданское законодательство;
- правовые позиции высших судебных инстанций и судебную практику по конкретным делам;
- обычаи;
- решения собраний;
- гражданско-правовые договоры [2, с. 108–110].

Помимо указанного, к правовым регуляторам в сфере предпринимательства, по мнению А. В. Михайлова, возможно отнесение также ненормативных актов органов государственной власти, корпоративных (локальных) нормативных актов, волевых решений управомоченных субъектов и так называемых квазирегуляторов [3, с. 297–298]. Такое широкое толкование содержания рассматриваемого понятия обусловливается наличием большого числа комплексных по своей правовой природе предпринимательских норм, обеспечивающих вертикальные отношения с участием предпринимателей.

Каждый из правовых регуляторов находит довольно обширное применение в предпринимательской деятельности на рынке жилищно-коммунальных услуг. Нормативно-правовые акты в сфере ЖКХ, кроме обычных критериев, присущих регуляторам в хозяйственной сфере, отличаются социальной направленностью, которая проявляется в стремлении законодателя защитить интересы граждан – потребителей коммунальных услуг.

Правовые позиции высших судебных инстанций и судебная практика существенно воздействуют на предпринимательские отношения в сфере ЖКХ. Позиции высших судов в рассматриваемой сфере в первую очередь интересны с точки зрения пробелов в нормативном регулировании. Не являясь источником права, судебная практика по конкретным делам выступает регулятором предпринимательских отношений, так как непосредственно влияет на предпринимателя при принятии решения о юридическом оформлении экономических отношений [4, с. 24–29].

Недооцененным правовым регулятором предпринимательских отношений на рынке жилищно-коммунальных услуг являются обычаи, которые на сегодняшний день практически не применяются. Обычай в толковом словаре русского языка определяется как общепринятый, установившийся традиционный порядок [5, с. 5–11]. Его роль с течением времени менялась, при этом он оставался наиболее близким и понятным регулятором для субъектов предпринимательских отношений. В дореволюционной цивилистике П. П. Цитович в качестве одного из основных критериев классификации обычаев выделял профессиональные признаки или сферу предпринимательской деятельности, в которой та или иная традиция существовала [6, с. 30–37]. Такая систематизация отражает одно из основополагающих требований к применению обычая – наличие условий для его применения. Обычай позволяет наиболее гибко регулировать предпринимательскую деятельность, отвечая потребностям складывающихся рыночных условий и изменяясь в зависимости от интересов субъектов рынка. Обычаем-регулятором в сфере жилищно-коммунальных услуг современные исследователи (например, Р. Р. Измайлов) называют устоявшуюся практику, согласно которой в платежном поручении в графе «Назначение платежа» указываются, во-первых, реквизиты договора, что обязывает получателя денежных средств отнести их именно к этому соглашению, а во-вторых, наименование исполнителя коммунальных услуг – управляющей компании или ресурсоснабжающей организации [7, с. 479–480]. Как представляется, правила поведения, устанавливаемые самими участниками рынка, могли бы более эффективно восполнить существующие в договорном регулировании предпринимательских отношений на рынке жилищно-коммунальных услуг пробелы, например, в случаях, когда стороны избегают заключения договора о водо-, газо-, энерго-, теплоснабжении в письменной форме.

Интересным представляется опыт зарубежных стран, где управление в сфере жилищно-коммунального хозяйства рассматривается как специальный вид предпринимательской деятельности [7, с. 481–482]. Причем все основные управленческие решения принимаются руководящими органами объединения собственников жилья, в то время как управляющий готовит и

обосновывает рекомендации для правления объединения. Это способствует активному участию собственников в управлении своим имуществом, а также предъявляет вполне конкретные требования к деятельности управляющей организации и обозначает ответственность в случае их невыполнения. Однако при использовании иностранного опыта необходимо помнить о согласовании с правовыми основами и направленности на удовлетворение потребностей современного правового регулирования [7, с. 483].

Договор является одним из важнейших правовых регуляторов на рынке жилищно-коммунальных услуг. Следует отметить, что еще в трудах Г. Ф. Шершеневича встречаются указания на регулятивный характер: «Договорные отношения увеличиваются не только в количественном отношении. Они чрезвычайно усложняются включением различных побочных условий, так что требуется опытный глаз юриста, чтобы определить основную юридическую природу договора» [7, с. 484–486]. На современном этапе развития отечественного законодательства в сфере предпринимательской деятельности договор также следует относить к регуляторам экономических отношений. На рынке жилищно-коммунальных услуг предпринимательские договоры заключаются в первую очередь между ресурсоснабжающими и управляющими организациями. Сложным как с теоретической, так и практической точки зрения является вопрос, когда по обоюдному согласию сторон договоры о поставке коммунальных ресурсов не заключаются в письменной форме, что создает проблемы при определении исполнителя коммунальных услуг. В настоящее время нет однозначного подхода к тому, кого считать исполнителем коммунальных услуг при отсутствии соответствующего договора, подписанного между управляющей и ресурсоснабжающей организациями. При наличии признаков фактически сложившихся отношений, а именно выставлении платежных документов потребителям и получении оплаты, исполнителем следует считать управляющую организацию. Рассматриваемая правовая конструкция договорных отношений не свойственна гражданскому праву и нуждается в отдельной проработке регулирования, в том числе с применением такого регулятора, как обычай.

Любопытно, что в некоторых зарубежных странах, например Сингапуре, сложилась практика, когда собственникам многоквартирного дома по договору передаются или продаются только квартиры, общее имущество остается в собственности государства [7, с. 487–490]. Решение по содержанию, эксплуатации общего имущества, в том числе по проведению всех видов ремонта, определению экономически обоснованной величины платы со стороны собственников на содержание и эксплуатацию общедомового имущества в нормативном состоянии, принимается государственными организациями. Подобная правовая конструкция вполне может быть применима, но только в случае проведения перерегистрации общего имущества многоквартирных домов, что сопряжено как с правовыми, так и организационными сложностями.

Таким образом, система правовых регуляторов на рынке жилищно-коммунальных услуг обладает спецификой содержания, обусловленной самим характером экономических отношений. Социальный характер этих услуг требует применения различных регуляторов для формирования эффективного механизма правового регулирования предпринимательской деятельности на рынке жилищно-коммунальных услуг, сочетания рыночных и государственных методов воздействия. Именно комплексный подход к регуляторам в рассматриваемой сфере способен повлиять на улучшение качества оказываемых потребителям услуг.

Список использованной литературы

1. **Ермолаев, Е. Е.** Основные направления развития системы управления жилищно-коммунальным комплексом / Е. Е. Ермолаев, Н. А. Кравченко // Интеграл. – 2014. – № 5–6. – С. 102–103.
2. **Савоскина, Е. В.** Организационно-экономические решения развития региона / Е. В. Савоскина // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2012. – № 2. – С. 105–110.
3. **Кузнецов, Н. В.** Совершенствование механизмов управления жилищным фондом / Н. В. Кузнецов, Е. Е. Ермолаев // Экон. науки. – 2008. – № 45. – С. 294–298.
4. **Ермолаев, Е. Е.** Развитие системы управления проектами в сфере коммунального хозяйства / Е. Е. Ермолаев // Экономика строительства. – 2016. – № 1. – С. 24–29.
5. **Аванесян, В. Р.** Государство, интересы жилищно-коммунального комплекса и финансовый кризис / В. Р. Аванесян // ЖКХ: журнал руководителя и главного бухгалтера. – 2015. – № 4. – С. 5–11.

6. **Разумов, М. А.** О возможности государственной поддержки программ модернизации систем коммунальной инфраструктуры / М. А. Разумов // ЖКХ: журнал руководителя и главного бухгалтера. – 2015. – № 5. – С. 30–37.

7. **Измайлов, Р. Р.** Регуляторы предпринимательской деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства / Р. Р. Измайлов // Учен. зап. Казан. ун-та. Сер. гуманитар. науки. – 2017. – Т. 159. – Кн. 2. – С. 479–490.