

УДК 347.1+346.1

## РЕГУЛЯТОРЫ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

*Р.Р. Измайлов*

*Казанский (Приволжский) федеральный университет, г. Казань, 420008, Россия*

### Аннотация

В статье подвергнута анализу система регуляторов предпринимательской деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Особое внимание уделяется сочетанию государственного и рыночного механизмов регулирования. Автор обосновывает 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 российского права. В этой связи становится очевидным то, как можно повысить эффективность механизма правового регулирования предпринимательской деятельности на рынке жилищно-коммунальных услуг. Автор убежден в том, что важно комплексно подходить к регуляторам в сфере жилищно-коммунального хозяйства в целях улучшения качества оказываемых потребителям услуг.

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

Развитие предпринимательских отношений в Российской Федерации затронуло в том числе сферу жилищно-коммунального хозяйства. Несмотря на все усилия по переходу к рыночным отношениям, данная сфера экономики является одной из наиболее проблемных и часто критикуемых. Постоянные реформы и изменения в правовом регулировании не достигают поставленных целей по улучшению качества оказываемых потребителям жилищно-коммунальных услуг. 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. В Распоряжении Правительства Российской Федерации от 22 августа 2011 г. № 1493-р «Об утверждении плана действий по привлечению в жилищно-коммунальное хозяйство частных инвестиций и перечней пилотных проектов, предусматривающих привлечение частных инвестиций в развитие объектов энергетики и системы коммунальной инфраструктуры, координацию реализации которых осуществляют Минэкономразвития России и Минрегион России» одним из приоритетных направлений развития отрасли жилищно-коммунального хозяйства является развитие предпринимательских отношений в данной сфере (см. 1493-Р). Планируемый указанным документом социально-экономический эффект для хозяйствующих субъектов и обеспечение повышения качества предоставляемых услуг не достижимы без совершенствования механизмов правового регулирования в области жилищно-коммунальных услуг. В этой связи представляется верным утверждение, что любое совершенствование законодательства является лишь первым шагом к формированию целостного механизма правового регулирования предпринимательской деятельности [1, с. 93–94]. 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. По нашему мнению, именно использование категории «регулятор» представляется оправданным для наиболее полной характеристики всего многообразия отношений, складывающихся на рынке жилищно-коммунальных услуг.

Содержание категории «регулятор» по-разному раскрывается в юридической науке, однако в настоящей статье предлагается рассматривать его с точки зрения казанских учёных-цивилистов [2–3]. 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. 191]. 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. 133].

Основным регулятором в сфере жилищно-коммунального хозяйства на федеральном уровне является Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (далее – Минстрой). К его полномочиям относятся выработка и реализация государственной политики по нормативно-правовому регулированию, а также оказание государственных услуг, управление государственным имуществом в сфере жилищно-коммунального хозяйства (см. 1038-П). Кроме того, министерство осуществляет мониторинг и анализ экономического состояния сферы жилищно-коммунального хозяйства. На данный орган также возложены обязанности по осуществлению координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственный жилищный надзор, – Государственных жилищных инспекций, в задачи которых входит предупреждение, выявление и пресечение нарушений установленных на законодательном уровне требований в сфере ЖКХ (см. 493-П).

Важным регулятором выступает Федеральная антимонопольная служба (далее – ФАС России), к полномочиям которой относится изменение законодательства и подходов в сфере тарифного регулирования рынка жилищно-коммунальных услуг (см. 331-П). Так, по инициативе этого ведомства утверждаются основы ценообразования в области обращения с твёрдыми коммунальными отходами (см. 484-П) и соответствующие правила регулирования тарифов на конкретные виды коммунальных услуг.

На уровне субъектов Российской Федерации, помимо этого, действуют соответствующие министерства, являющиеся органами исполнительной власти субъектов и осуществляющие свою деятельность в рамках предметов ведения. Например, государственную политику и функции управления в жилищной сфере и коммунальном хозяйстве осуществляет Министерство строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства Республики Татарстан (см. 313-П). В столице Российской Федерации соответствующие функции выполняются Департаментом жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства города Москвы. Так, в соответствии с Положением, утверждённым Постановлением Правительства Москвы от 28 августа 2007 г. № 739-ПП, он является отраслевым органом исполнительной власти, осуществляющим функции по разработке и реализации государственной политики в сферах жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства (см. 739-П). Аналогичные учреждения существуют во всех

субъектах Российской Федерации. При этом, как можно заметить, сфера деятельности и полномочия данных органов могут различаться и сильно зависят от особенностей структуры государственной власти конкретного субъекта в целом.

Органы государственной власти принимают юридические правила поведения и следят за их исполнением на рынке жилищно-коммунальных услуг. Однако отсутствие единых подходов при принятии нормативных положений и выработке правоприменительной практики органами субъектов Российской Федерации, а также множественность регуляторов, особенно в вопросах предметов совместного ведения Российской Федерации и её субъектов, снижают эффективность механизма правового регулирования в целом. Одним из путей решения обозначенной проблемы могло бы стать расширение полномочий Минстроя России и создание мегарегулятора в рассматриваемой сфере на его основе. Подобный подход был применён в финансовой сфере, где указанная роль была отведена Центробанку России (см. 251-ФЗ). Опыт создания мощных институтов в одном государственном органе вместо разрозненных слабых структур, полномочия которых, помимо прочего, ограничены вопросами предмета ведения, представляется оправданным использовать и на рынке жилищно-коммунальных услуг. Целью такого потенциально возможного объединения будет являться синхронизация усилий всех ведомств в повышении качества оказываемых потребителям услуг.

Следует сказать, что такую категорию, как правовой регулятор, предлагается рассматривать в качестве различных юридических инструментов, явлений правовой действительности, содержащих предписания, которым должны подчиняться субъекты определённой области общественных отношений [3, с. 134]. М.Ю. Челышев сугубо формально выделяет следующие правовые регуляторы:

- 1) нормативные правовые акты, включая гражданское законодательство;
- 2) правовые позиции высших судебных инстанций и судебная практика по конкретным делам;
- 3) обычаи;
- 4) решения собраний;
- 5) гражданско-правовые договоры [2, с. 191].

Помимо указанного, к правовым регуляторам в сфере предпринимательского права, по мнению А.В. Михайлова, возможно отнесение также ненормативных актов органов государственной власти, корпоративных (локальных) нормативных актов, волевых решений уполномоченных субъектов и так называемых квазирегуляторов [3, с. 135]. Такое расширительное толкование содержания рассматриваемого понятия обуславливается 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. Тенденции последних лет по изменению правового регулирования предпринимательской деятельности в сфере жилищно-

коммунального хозяйства, в частности введение лицензирования деятельности по управлению многоквартирными домами, создание государственной информационной системы ЖКХ (см. 209-ФЗ) и другие, призваны в конечном итоге улучшить качество оказываемых услуг. На первый взгляд, такой подход законодателя выглядит оправданным и способен достичь обозначенной цели, но в то же время представляется возможным в качестве альтернативы использовать саморегулирование в предпринимательской деятельности как одну из функциональных основ. Суть последнего, как известно, заключается в том, что хозяйствующие субъекты самостоятельно устанавливают правила в сфере предпринимательской деятельности, которые отвечают их потребностям, что делает систему регулирования более гибкой и современной, а продукцию и услуги качественнее [4, с. 120]. Считаем, что установление в рамках саморегулирования правил и стандартов как на основе территориального критерия для управляющих организаций, так и по сферам деятельности для ресурсоснабжающих (вода, тепло и т. д.) организаций способно более эффективно влиять на качество оказываемых конечному потребителю услуг.

Правовые позиции высших судебных инстанций и судебная практика существенно воздействуют на предпринимательские отношения в сфере ЖКХ. Намечившееся после реформы судебной системы стремление к унификации судебной практики направлено на достижение стабильности предпринимательского оборота и, как следствие, пусть и опосредовано, на повышение качества предоставляемых потребителям услуг. При этом необходимо отметить, что 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. Так, в Постановлении Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 23 мая 2016 г. № Ф01-1751/2016 по делу № А31-7231/2015 высказывается позиция о недопустимости прямой оплаты собственниками, нанимателями помещений многоквартирного дома ресурсоснабжающим организациям коммунальных услуг, потребляемых при использовании общего имущества в многоквартирном доме (см. 1751-Ф). Исключения из данного правила возможны лишь в случаях осуществления собственниками помещений дома непосредственного управления таким домом (ч. 8 ст. 155 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ)). Данная позиция находит развитие в Постановлении Арбитражного суда Поволжского округа от 11 апреля 2016 г. № Ф06-10618/2013 по делу № А55-34167/2012, где указывается: из ч. 8 ст. 155 ЖК РФ следует, что собственники помещений в многоквартирном доме, осуществляющие непосредственное управление таким домом, вносят плату за коммунальные услуги в соответствии с договорами, заключёнными с лицами, осуществляющими соответствующие виды деятельности (см. 10618-Ф). При непосредственном управлении многоквартирным домом правоотношения по поставке и оплате коммунальных услуг складываются между ресурсоснабжающими организациями и жильцами (собственниками помещений), которые оплачивают потреблённые коммунальные ресурсы в объёме, поставленном на границу сетей, входящих

в состав общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме. Заключение договора с ресурсоснабжающей организацией от имени жильцов (собственников) уполномоченным ими лицом не изменяет схему взаимодействия, и это лицо не становится исполнителем коммунальных услуг и не обязано оплачивать поставленные коммунальные ресурсы. Иное толкование, допускающее наличие посредника между ресурсоснабжающей организацией и конечным потребителем (собственником помещений), искажает смысл непосредственного управления и по существу сводит его к управлению через управляющую организацию, то есть подменяет волю собственников о выборе способа управления многоквартирным домом. Судебная практика к тому же даёт ответ на не разрешённый законодателем вопрос о порядке оплаты коммунальных услуг, указывая на то, что из смысла ст. 157 ЖК РФ, а также ст. 541, 544 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), с учётом Постановления Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 354 «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов» (354-П) следует, что нормами действующего законодательства установлена обязанность потребителя по оплате только фактически потреблённого объёма коммунальной услуги (см. 1926-Ф).

Такие примеры, на наш взгляд, позволяют говорить о судебной практике как регуляторе предпринимательских отношений на рынке жилищно-коммунальных услуг, поскольку, несмотря на то что с формальной точки зрения нижестоящие суды не связаны решениями высших судебных инстанций, позиции последних в дальнейшем учитываются при принятии решений. Особенно важно это в юридической практике, например при составлении текстов предпринимательских договоров, то есть юридическом оформлении фактически сложившихся отношений. Безусловно, подобный подход к регулированию предпринимательской деятельности влечёт за собой повышенные требования к содержанию и качеству принимаемых судами решений.

Стоит признать, что недооценённым 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. 121]. 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 (см. [6]). 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 (см., например, [7, с. 8]) называют устоявшуюся практику, согласно которой в платёжном 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. 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 и других в письменной форме.

С началом в 90-е годы XX в. реформы сферы жилищно-коммунального хозяйства и принятием в 2004 г. Жилищного кодекса Российской Федерации решениям собраний собственников помещений отводится одно из центральных мест в системе правовых регуляторов. Следует отметить усиление в последние годы на законодательном уровне их значения (гл. 9.1 ГК РФ). Так, в соответствии со ст. 200 ЖК РФ собственники на общем собрании могут сохранить договорные отношения с управляющей организацией, и она продолжит деятельность по управлению многоквартирным домом даже при наличии обстоятельств, позволяющих лишить её права обслуживать конкретный дом. Кроме того, в Жилищном кодексе предусмотрено, что в случае, если в течение календарного года лицензиату и (или) должностному лицу, должностным лицам лицензиата судом два и более раз было назначено административное наказание за неисполнение или ненадлежащее исполнение выданного органом государственного жилищного надзора предписания об устранении нарушений лицензионных требований, предусмотренных п. 1–5 ч. 1 ст. 193, из реестра лицензий субъекта Российской Федерации исключаются сведения обо всех домах, в отношении которых лицензиат осуществляет деятельность по управлению, за исключением случая принятия решения, предусмотренного ч. 7 настоящей статьи (ч. 5.1 ст. 198 ЖК РФ). Иными словами, в отношении тех домов, в которых общим собранием собственников принято решение о сохранении договорных отношений, лицензия управляющей компании остаётся в силе, на что мы указывали в своей статье «Правовые проблемы лицензирования деятельности по управлению многоквартирными домами» [8, с. 140].

Интересным представляется опыт зарубежных стран, где управление в сфере жилищно-коммунального хозяйства рассматривается как специальный вид предпринимательской деятельности [9, с. 71]. Причём 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 последнего с российскими правовыми основами и направленности на удовлетворение потребностей современного правового регулирования [10, с. 86].

Договор является одним из важнейших правовых регуляторов на рынке жилищно-коммунальных услуг. Следует отметить, что ещё в трудах Г.Ф. Шершеневича (1863–1912) 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» [11, с. 308]. Полагаем: 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. Согласно Правилам предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов (утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 354) предоставление коммунальных услуг обеспечивается управляющей организацией, товариществом или кооперативом посредством заключения с ресурсоснабжающими организациями договоров о приобретении коммунальных ресурсов в целях использования таковых при оказании соответствующих услуг потребителям (см. 354-П). Сложным как с теоретической, так и с практической точки зрения является вопрос, когда по обоюдному согласию сторон договоры о поставке коммунальных ресурсов не заключаются в письменной форме, что создаёт 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 платёжных документов потребителям и получении оплаты, исполнителем следует считать управляющую организацию. Рассматриваемая правовая конструкция договорных отношений не свойственна гражданскому праву и, по нашему мнению, 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 остаётся в собственности государства [9, с. 72]. 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 и в российском договорном праве, но только в случае проведения перерегистрации общего имущества многоквартирных домов, что сопряжено как с правовыми, так и с организационными сложностями.

Таким образом, очевидно, что 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. На наш взгляд, именно комплексный подход

к регуляторам в рассматриваемой сфере способен повлиять на улучшение качества оказываемых потребителям услуг.

#### Источники

- ГК РФ – Гражданский кодекс Российской Федерации. Ч. 1: Федеральный закон от 30 нояб. 1994 г. № 51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации (СЗ РФ). – 1994. – № 32. – Ст. 3301; Ч. 2: Федеральный закон от 26 янв. 1996 г. № 14-ФЗ // СЗ РФ. – 1996. – № 5. – Ст. 410.
- ЖК РФ – Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 дек. 2004 г. № 188-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // СЗ РФ. – 2006. – № 1. – Ст. 10; № 52. – Ст. 5498; 2007. – № 1. – Ст. 13, 14, 21; № 43. – Ст. 5084; 2008. – № 17. – Ст. 1756; № 20. – Ст. 2251; № 30. – Ст. 3616; 2009. – № 23. – Ст. 2776; № 39. – Ст. 4542; № 48. – Ст. 5711; № 51. – Ст. 6153; 2010. – № 19. – Ст. 2278; № 31. – Ст. 4206; № 49. – Ст. 6424; 2011. – № 23. – Ст. 3263; № 30. – Ст. 4590; № 49. – Ст. 7027, 7061; № 50. – Ст. 7337, 7343, 7359; 2012. – № 10. – Ст. 1163; № 14. – Ст. 1552; № 24. – Ст. 3072; № 26. – Ст. 3446; № 27. – Ст. 3587; № 31. – Ст. 4322; № 53. – Ст. 7596; 2013. – № 14. – Ст. 1646; № 27. – Ст. 3477; № 52. – Ст. 6982; 2014. – № 23. – Ст. 2937; № 26. – Ст. 3388, 3406; № 30. – Ст. 4218, 4256, 4264; № 49. – Ст. 6928; 2015. – № 1. – Ст. 11, 38, 52; № 27. – Ст. 3967; № 29. – Ст. 4362; № 45. – Ст. 6208; № 8. – Ст. 6724; 2016. – № 1. – Ст. 19, 24; № 5. – Ст. 559; № 23. – Ст. 3299; № 27. – Ст. 4200, 4237, 4288, 4294, 4305; № 28. – Ст. 4558.
- 251-ФЗ – Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков» // СЗ РФ. – 2013. – № 30 (ч. I). – Ст. 4084.
- 209-ФЗ – Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 209-ФЗ «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства» // СЗ РФ. – 2014. – № 30 (ч. I). – Ст. 4210.
- 1038-П – Постановление Правительства Российской Федерации от 18 нояб. 2013 г. № 1038 (ред. от 01.07.2016) «О Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2013. – № 47. – Ст. 6117; 2014. – № 40. – Ст. 5426; 2016. – № 28. – Ст. 4741.
- 331-П – Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 331 «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе» (ред. от 17.10.2016) // СЗ РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3259; 2006. – № 45. – Ст. 4706; № 49. – Ст. 5223; 2007. – № 7. – Ст. 903; 2008. – № 13. – Ст. 1316; № 44. – Ст. 5089; 2009. – № 2. – Ст. 248; № 3. – Ст. 378; № 39. – Ст. 4613; 2010. – № 9. – Ст. 960; № 25. – Ст. 3181; № 26. – Ст. 3350; 2011. – № 18. – Ст. 2645; № 44. – Ст. 6269; 2012. – № 27. – Ст. 3741; № 39. – Ст. 5283; № 52. – Ст. 7518; 2013. – № 35. – Ст. 4514; № 36. – Ст. 4578; № 45. – Ст. 5822; 2014. – № 35. – Ст. 4774; 2015. – № 1. – Ст. 279; № 10. – Ст. 1543; № 37. – Ст. 5153; № 44. – Ст. 6133; 2016. – № 1. – Ст. 239; № 38. – Ст. 5564; № 43. – Ст. 6030.
- 493-П – Постановление Правительства Российской Федерации от 11 июня 2013 г. № 493 «О государственном жилищном надзоре» (ред. от 20.06.2016) // СЗ РФ. – 2013. – № 25. – Ст. 3156; 2014. – № 45. – Ст. 6216; 2016. – № 26 (ч. II). – Ст. 4064.
- 354-П – Постановление Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 354 «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов» (ред. от 25.12.2015) // СЗ РФ. – 2011. – № 22. – Ст. 3168; 2016. – № 1 (ч. II). – Ст. 244.

- 484-П – Постановление Правительства Российской Федерации от 30 мая 2016 г. № 484 «О ценообразовании в области обращения с твёрдыми коммунальными отходами» (ред. от 28.10.2016) // СЗ РФ. – 2016. – № 23. – Ст. 3331; № 45 (ч. II). – Ст. 6263.
- 1493-Р – Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22 авг. 2011 г. № 1493-р «Об утверждении плана действий по привлечению в жилищно-коммунальное хозяйство частных инвестиций и перечней пилотных проектов, предусматривающих привлечение частных инвестиций в развитие объектов энергетики и системы коммунальной инфраструктуры, координацию реализации которых осуществляют Минэкономразвития России и Минрегион России» // СЗ РФ. – 2011. – № 35. – Ст. 5117.
- 739-П – Постановление Правительства Москвы от 28 авг. 2007 г. № 739-ПП «О Департаменте жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства города Москвы» (ред. от 29.11.2016) // Вестн. Мэра и Правительства Москвы. – 2007. – № 50. – С. 60–67; 2008. – № 39. – С. 268; 2009. – № 37. – С. 11; № 39. – С. 81–84; № 69. – С. 15; 2010. – № 7. – С. 115–116; 2011. – № 15. – С. 49–51; 2012. – № 31. – С. 12; № 64. – С. 7–22; 2013. – № 19. – С. 6; № 29. – С. 152; № 34. – С. 8–9; № 49. – С. 7–9; 2016. – № 44. – С. 11–12.
- 313-П – Постановление Кабинета министров Республики Татарстан от 6 июля 2005 г. № 313 «Вопросы Министерства строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства Республики Татарстан» (ред. от 13.12.2016) // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. – 2005. – № 42–43. – Ст. 0912; № 4. – Ст. 0113; 2006. – № 11–12. – Ст. 0291; № 17. – Ст. 0437; № 25. – Ст. 0622; 2007. – № 21. – Ст. 0778; № 22. – Ст. 0799; 2008. – № 9. – Ст. 0313; № 24. – Ст. 0930; № 30. – Ст. 1168; 2009. – № 24. – Ст. 0981; № 32. – Ст. 1325; 2010. – № 29. – Ст. 1169; № 44. – Ст. 1994; № 1–2. – Ст. 0031; № 5. – Ст. 0204; 2011. – № 17. – Ст. 0591; № 46. – Ст. 2393; № 48. – Ст. 2574, 2595; 2012. – № 66. – Ст. 2236; № 4. – Ст. 0081; 2013. – № 25. – Ст. 0781; № 23. – Ст. 0740; № 44. – Ст. 1388; № 66. – Ст. 2100; 2014. – № 29. – Ст. 0848; № 33–34. – Ст. 1034; 2015. – № 45. – Ст. 1546; Собрание законодательства Республики Татарстан. – 2016. – № 30. – Ст. 1094; № 47. – Ст. 1574.
- 1926-Ф – Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 1 июня 2016 г. № Ф01-1926/2016 по делу № А11-3260/2015. – URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/6de6dfa5-ea1d-4a01-88f1-fade465c47a6>, свободный.
- 10618-Ф – Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 11 апр. 2016 г. № Ф06-10618/2013 по делу № А55-34167/2012. – URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/f4cc0dc6-61d5-4bb3-9247-7c31092f3b53>, свободный.
- 1751-Ф – Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 23 мая 2016 г. № Ф01-1751/2016 по делу № А31-7231/2015. – URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/a1ae38f8-b6e3-40f8-abdb-3e208b9570ac>, свободный.

#### Литература

1. Михайлов А.В. Эффективность норм предпринимательского права // Учен. зап. Казан. ун-та. Сер. Гуманит. науки. – 2014. – Т. 156, кн. 4. – С. 86–95.
2. Чельшев М.Ю. Регуляторы в гражданско-правовой сфере: сущность правового явления // Учен. зап. Казан. ун-та. Сер. Гуманит. науки. – 2013. – Т. 155, кн. 4. – С. 189–195.
3. Михайлов А.В. Регуляторы в сфере действия предпринимательского права // Учен. зап. Казан. ун-та. Сер. Гуманит. науки. – 2015. – Т. 157, кн. 6. – С. 133–141.
4. Сунгатуллина Л.А. Функции саморегулируемых организаций // Учен. зап. Казан. ун-та. Сер. Гуманит. науки. – 2014. – Т. 156, кн. 4. – С. 118–130.

5. Ушаков Д.Н. Толковый словарь русского языка: в 4 т. – М.: Астрель АСТ, 2000. – Т. 3. – 1424 с.
6. Цитович П.П. Очерк основных понятий торгового права. – М.: ЮрИнфоР, 2001. – 434 с.
7. Оробинский В. Энциклопедия обычаев // ЭЖ-Юрист. – 2013. – № 41. – С. 8.
8. Измайлов Р.Р. Правовые проблемы лицензирования деятельности по управлению многоквартирными домами // Актуальные проблемы рос. права. – 2016. – № 4. – С. 137–142.
9. Курсанов С.А. Зарубежный опыт управления многоквартирными домами // ЖКХ: Журнал руководителя и главного бухгалтера. – 2011. – № 10. – С. 71–78.
10. Арсланов К.М. О заимствованиях иностранных юридических конструкций в российском гражданском праве // Учен. зап. Казан. ун-та. Сер. Гуманит. науки. – 2015. – Т. 157, кн. 6. – С. 79–89.
11. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. – М.: Спарк, 1995. – 556 с.

Поступила в редакцию  
16.01.17

---

**Измайлов Роберт Ринатович**, аспирант кафедры предпринимательского и энергетического права  
Казанский (Приволжский) федеральный университет  
ул. Кремлёвская, д. 18, г. Казань, 420008, Россия  
E-mail: [izmailov.robort@mail.ru](mailto:izmailov.robort@mail.ru)

---

ISSN 2541-7738 (Print)  
ISSN 2500-2171 (Online)

**UCHENYE ZAPISKI KAZANSKOGO UNIVERSITETA. SERIYA GUMANITARNYE NAUKI**  
(Proceedings of Kazan University. Humanities Series)

2017, vol. 159, no. 2, pp. 479–490

---

### **Regulators of Business Activity in the Housing and Public Utility Sector**

*R.R. Izmailov*

*Kazan Federal University, Kazan, 420008 Russia*

*E-mail: [izmailov.robort@mail.ru](mailto:izmailov.robort@mail.ru)*

Received January 16, 2017

#### **Abstract**

The paper is devoted to the problematic issues of regulators of business activity in the housing and public utility sector. The relevance of the study is determined by the fact that the system of legal regulators in the housing and public utility sector has specific features determined by the character of economic relations. The study has been carried out with the aim of proposing ways to improve the efficiency of the mechanism of legal regulation of business activity in the housing and public utility sector.

This paper provides examples that prove admissibility of the category of “regulator” for business relations in the housing and public utility sector. Special attention is devoted to the combination of private and public regulation in the field of housing and public utilities. The studied experience of foreign countries in using such regulators emphasized the need for harmonization of this experience with the historical foundations of Russian law. The peculiar features of legal regulators of business activity in the field of housing and public utilities have been demonstrated.

Certain ways to improve the business efficiency of the mechanism of legal regulation in the housing and public utility sector have been elaborated. The conclusion has been made about the need for a complex

approach to regulators in the field of housing and public utilities to improve the quality of services provided to consumers. Ways of improving the system of regulatory subjects have been suggested. The idea of a mega-regulator in this field has been proved.

**Keywords:** regulators, legal regulators, mechanism of legal regulation, housing and public utilities, housing and public utility sector, legal facilities, business activity

#### References

1. Mikhailov A.V. The effectiveness of rules of business law. *Uchenye Zapiski Kazanskogo Universiteta. Seriya Gumanitarnye Nauki*, 2014, vol. 156, no. 4, pp. 86–95. (In Russian)
2. Chelyshev M.Yu. Regulators in civil law: The essence of the legal phenomenon. *Uchenye Zapiski Kazanskogo Universiteta. Seriya Gumanitarnye Nauki*, 2013, vol. 155, no. 4, pp. 189–195. (In Russian)
3. Mikhailov A.V. Regulators in the sphere of business law. *Uchenye Zapiski Kazanskogo Universiteta. Seriya Gumanitarnye Nauki*, 2015, vol. 157, no. 6, pp. 133–141. (In Russian)
4. Sungatullina L.A. The functions of self-regulatory organizations. *Uchenye Zapiski Kazanskogo Universiteta. Seriya Gumanitarnye Nauki*, 2014, vol. 156, no. 4, pp. 118–130. (In Russian)
5. Ushakov D.N. The Explanatory Dictionary of the Russian Language. Vol. 3. Moscow, Astrel' AST, 2000. 1424 p. (In Russian)
6. Tsitovich P.P. Outlines of the Main Concepts of Trade Law. Moscow, YurInfoR, 2001. 434 p. (In Russian)
7. Orobinskii V. The encyclopedia of customs. *EZh-Yurist*, 2013, no. 41, p. 8. (In Russian)
8. Izmailov R.R. Legal problems of licensing the activities of apartment buildings management. *Aktual'nye Problemy Rossiiskogo Prava*, 2016, no. 4, pp. 137–142. (In Russian)
9. Kirsanov S.A. Foreign experience in management of residential buildings. *ZhKKh: Zhurnal Rukovoditelya i Glavnogo Bukhgaltera*, 2011, no. 10, pp. 71–78. (In Russian)
10. Arslanov K.M. Concerning borrowings of foreign legal constructions in Russian civil law. *Uchenye Zapiski Kazanskogo Universiteta. Seriya Gumanitarnye Nauki*, 2015, vol. 157, no. 6, pp. 79–89. (In Russian)
11. Shershenevich G.F. Handbook of Russian Civil Law. Moscow, Spark, 1995. 556 p. (In Russian)

Для цитирования: Измаилов Р.Р. Регуляторы предпринимательской деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства // Учен. зап. Казан. ун-та. Сер. Гуманит. науки. – 2017. – Т. 159, кн. 2. – С. 479–490.

For citation: Izmailov R.R. Regulators of business activity in the housing and public utility sector. *Uchenye Zapiski Kazanskogo Universiteta. Seriya Gumanitarnye Nauki*, 2017, vol. 159, no. 2, pp. 479–490. (In Russian)