

О ВВЕДЕНИИ СПЕЦКУРСА «ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА» НА ЮРИДИЧЕСКОМ ФАКУЛЬТЕТЕ БЕЛОРУССКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА

В. К. Сидорчук

*Белорусский государственный университет,
пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь, valery_sidorchuk@tut.by*

В статье показаны социальная значимость, экономические масштабы, а также правовые особенности коммунального хозяйства городских и сельских поселений в Беларуси, которые обуславливают целесообразность его отдельного специального изучения в юриспруденции для выработки обоснованных рекомендаций по эффективному нормативному регулированию. Коммунальное хозяйство жизненно важно для каждого человека, местного сообщества и человечества в целом. Поэтому в перечне предметов учебных дисциплин соответствующей области знаний должно быть выделено заслуженное место.

Ключевые слова: инвестор; коммунальное хозяйство; коммунальные услуги; коммунальные тарифы; предприятие коммунального хозяйства; социальное предпринимательство; субсидия.

1. Коммунальные предприятия естественным образом возникли и развиваются с античных времен для обеспечения благоустройства населенных пунктов, развития территориальной инженерной инфраструктуры, а также организации производства многочисленных жизненно необходимых коммунальных товаров, работ и услуг для своих жителей (*public utility* – англ.). В германской правовой науке подобные предприятия, работающие на рынке общественно значимого продукта, именуется как *öffentliche Hande* – публичные руки или *öffentliche Unternehmen* – публичное предприятие, независимо от их публично-правовой или частноправовой организационно-правовой формы. Коммунальное хозяйство существует для оказания общих для местного населения услуг (лат. “*communis*” от “*municipia*” – совместно нести тяжесть). Исторически для организации их оказания в Древнем Риме был изобретен и закреплен юридически в 45 г. до н.э. в законе *Lex Julia municipalis* (Закон о муниципальном управлении) муниципалитет (от лат. “*municipium*”, где *municipus* – обязанность и *cius* – несу, означает взятое на себя бремя общественных дел). В современной Беларуси к таким работам и услугам относятся организация дорожного хозяйства, водоснабжения и водоотведения, энергоснабжение и энергосбережение, озеленение, общественный транспорт, вывоз твердых коммунальных отходов, содержание в надлежащем состоянии мест захоронения и многое др. В последние годы коммунальные услуги формируют «умный город» – *Smart City*. Они обеспечивают средствами автоматизации традиционные отрасли коммунального хозяйства, а также выстраивают новые сети коммуникации – интернет зданий, системы мониторинга состояния инженерных конструкций, системы регулирования и учета потребления коммунальных ресурсов. Коммунальные услуги относятся к жизненно важным, поскольку без их потребления ни один человек не может прожить ни одного дня. Таким образом, коммунальное хозяйство обслуживает человека на протяжении жизни и далее. Доля занятых в коммунальном хозяйстве достигает не менее четырех процентов от общей численности работников экономики страны. Во многих районах Беларуси субъекты коммунального хозяйства являются крупнейшими либо единственными производственными предприятиями. В 2015 г. в Беларуси насчитывалось 16618 организаций государственной собственности, в том

числе 2150 республиканской собственности и 14468 коммунальной собственности. В 2020 г. из 15937 организаций государственной собственности 1852 относились к республиканской собственности, а 14085 – к коммунальной собственности. Кроме того в коммунальных хозяйственных отношениях активно участвуют на договорной основе субъекты частного предпринимательства. Потребность в коммунальных услугах практически не ограничена и спрос на них не подвержен никаким рискам.

В новейших учебниках по предпринимательскому праву тема о правовом положении коммунального хозяйства располагается под первым номером. Это предопределено приоритетным значением производимой им продукции и услуг для организаций и населения [1, с. 10–11].

2. Коммунальное хозяйство стабильно занимает место в числе трех главных проблем государственного управления в Республике Беларусь, а качество работы коммунальных предприятий и учреждений имеет приоритетное значение в перечне повседневных забот и интересов граждан и организаций. По данным проведенного сотрудниками Института социологии НАН Беларуси в октябре 2017 г. опроса наибольшее количество респондентов – 43,3%, испытывают неудовлетворенность качеством услуг в сфере ЖКХ.

Коммунальное хозяйство в современной Беларуси остается самой крупной государственной монополией. Оно чаще других отраслей подвергается критике за техническую отсталость, крайнюю предпринимательскую неэффективность и коррупционность. Визуальным доказательством просчетов в правовом регулировании существующего коммунального хозяйства является допуск к перевозкам пассажиров опасных для жизни и окружающей среды маршрутных такси вместо нормального общественного транспорта, розничная торговля питьевой водой вместо качественного водоснабжения, антисанитарные овощные торговые ларьки и многое другое. В Беларуси 96% опрошенных 23.10.2017 г. респондентов отмечали ухудшение качества ЖКУ.

3. Коммунальная сфера относится к социальному пакету, поэтому нормативные правовые основы коммунального хозяйства, как необходимой предпосылки всего народного хозяйства, жизнеобеспечения людей, благоустройства населенных пунктов закреплены в актах международного права и конституциях государств. В законодательстве Республики Беларусь зафиксированы меры государственной поддержки населения при оказании и оплате коммунальных услуг, введено государственное регулирование тарифов на основные коммунальные услуги, закреплена максимально допустимая доля собственных расходов граждан на получение коммунальных услуг в совокупном доходе семьи, установлены обязательные социальные стандарты в области коммунального обслуживания. Коммунальное обслуживание является важным средством предотвращения и сокращения масштабов социального неравенства и незащищенности, а также гарантией равных возможностей для граждан. Предоставление коммунальных услуг основано на принципах всеобщности доступа, равенства, справедливости, ответственности. Коммунальному хозяйству отводится ведущее место в формирующейся правовой модели социального предпринимательства, законодательное оформление которого будет базироваться на масштабном сочетании публичных отраслей и гражданского права.

4. В Беларуси принят специальный Закон о защите прав потребителей жилищно-коммунальных услуг (далее – ЖКУ). 19–20 октября 2017 г. состоялся республиканский семинар «О совершенствовании и развитии ЖКХ республики». Глава государства в своем выступлении определил сферу ЖКХ приоритетом номер один в стране. По итогам семинара постановлением Совета Министров Республики Беларусь от

29.12.2017 г. № 1037 утверждена Концепция совершенствования и развития ЖКХ до 2025 года. В п. 6.2. Директивы Президента Республики Беларусь от 04.03.2019 № 7 «О совершенствовании и развитии жилищно-коммунального хозяйства страны» Министерству жилищно-коммунального хозяйства и Министерству образования предписано принимать меры по «популяризации ЖКХ в качестве государственно значимой и социально престижной сферы деятельности». Международные финансовые организации-партнеры Беларуси неизменно настаивают на системном реформировании отечественного коммунального хозяйства как обязательном условии устойчивого развития страны. Правительство в 2019 году инициировало начало процедуры по переводу Беларуси из статуса страны с нерыночной экономикой в статус страны с рыночной экономикой. Важным доказательством для присвоения нового статуса белорусской экономике будет иметь внедрение рыночных принципов в организацию ЖКХ.

Актуальность изучения коммунального хозяйства особенно возрастает в странах с реформируемыми экономическими системами, поскольку коммунальные службы предназначены для оказания «публичных» услуг, гарантирующих социальные обязательства государства. В ноябре 2017 г. при Национальной Академии наук Беларуси создан единственный в мире Научно-исследовательский центр ЖКХ (НИЦ ЖКХ при НАН), который занимается «вопросами инновационной модернизации отрасли». На данный центр возлагается разработка экономического обоснования модели функционирования ЖКХ, начиная от организационно-правовых аспектов и заканчивая стоимостью услуг.

5. В теории и действующих актах законодательства Республики Беларусь не в полной мере учитываются сущностные экономические, социальные, организационные и правовые отличия коммунального хозяйства от частного предпринимательства и государственной экономики. Правотворческая и хозяйственная практика остается без научной доктрины коммунального хозяйства. Представители конституционно-правовой науки сосредоточены на исследованиях организации системы местного управления и самоуправления: полномочий местных Советов, исполкомов, администраций. Законы также уделяют основное внимание вопросам местной власти в ущерб коммунальным хозяйственным отношениям. Такое положение полностью диссонирует с реальностью. В действительности, задачи местного управления и самоуправления преимущественно сосредоточены на организации коммунального хозяйства, а не на сессиях, заседаниях и решениях. Цивилисты изучают коммерческое предпринимательство и полностью упускают из вида особую социально-публичную правовую сущность коммунального хозяйства. Коммунальное хозяйство в качестве ключевого инфраструктурного элемента территориальных образований, института оказания социально значимых услуг должно получить надлежащую правовую основу.

Коммунальное хозяйство каждого территориального образования есть обязательная и чрезвычайно многогранная социально-производственная и организационно-правовая система. Ее изучение представляет значительную сложность, связанную с определением реального правового и экономического содержания многочисленных производственных и распределительных отношений для адекватного его перевода в нормативные предписания с учетом социального аспекта. Любые искусственные теоретические конструкции безжалостно отвергаются коммунальной действительностью из-за их экономической несостоятельности.

Так, установленные в административном порядке коммунальные тарифы деформируют демографическую ситуацию, стимулируют миграцию населения в города и ведут к опустошению сельской местности. В большинстве сельских поселений нет

субсидируемых коммунальных услуг, и граждане вслед за коммунальными преимуществами перемещаются в города. В результате такой коммунальной тарифной политики Беларусь стала к 2019 г. одной из самых урбанизированных стран Европы с долей городского населения 78 %. Причем в Беларуси соотношение городского и сельского населения меняется на 1 % в год. Если в 1999 г. из 10045237 человек в городах проживало – 6961516 человек (69,3 %), а на селе – 3083721 человек (30,7 %), то в 2019 г. из 9413446 человек, соответственно – 7299989 человек (77,5 %) и 2113457 человек (22,5 %). Количество сельских населенных пунктов в 1991 г. было 24437, а в 2018 – 23119. Число сельских советов соответственно 1480 и 1156. В Беларуси посредством общего субсидирования коммунальных услуг осуществляется урбаницид сельских поселений. Размер коммунальной субсидии городскому жителю сопоставим со средним доходом занятых в сельском хозяйстве. Городские жители получают в год субсидий только на отопление одного домовладения в размере около 1000 рублей. Безадресное коммунальное субсидирование стимулирует переезд людей из сельской местности в города за дешевыми коммунальными услугами. Острый недостаток рабочих рук крайне негативно сказывается на производстве технических сельскохозяйственных культур, многих направлениях животноводства (крупного рогатого скота, овцеводство, свиноводство). Следует признать, что численность сельского населения менее 30% неизбежно будет приводить к острому дефициту продуктов питания и росту продуктовой инфляции. В сельской местности пустуют сотни тысяч жилых домов, в то время когда в городах сохраняется дефицит жилых помещений. Это только один из непредвиденных диалектических просчетов в организации коммунального хозяйства.

6. Реальность такова, что в Беларуси нет ясной юридической концепции коммунального хозяйства, не сформирована достаточная нормативная правовая база для регулирования соответствующих экономических и социальных отношений. Юридическая наука «не замечает коммунальной специфики» при оценке правового режима объектов имущества, статуса предприятий (учреждений) коммунального хозяйства, порядка предоставления, оплаты и потребления коммунальных услуг. В своем выступлении 20.10.2017 г. Президент Республики Беларусь назвал в качестве одной из причин проблем ЖКХ отсутствие научных рекомендаций по их решению. Позиция Главы государства открывает возможность для юридической науки не только комментировать имеющееся законодательство, но нацеливает на обоснование новых гипотез и рекомендаций относительно правовой модели коммунального хозяйства.

В частности, в действующем законодательстве коммунальное хозяйство рассматривается как составная часть ЖКХ, что явно не соответствует действительности и крайне отрицательно сказывается на состоянии предмета регулирования. В Беларуси крупными потребителями коммунальных услуг, а также их неплательщиком выступают промышленность, сельское хозяйство, транспорт и другие отрасли.

В реальности коммунальное хозяйство имеет фундаментальное значение для всей экономики и социальной сферы. Разрозненные нормативные предписания, регулирующие коммунальные хозяйственные отношения, в силу своей многочисленности и важности могут быть систематизированы в массив коммунального законодательства. Значимость общественных отношений по организации и ведению коммунального хозяйства вызывает необходимость для их специального исследования, изучения и эффективного правового регулирования формирования самостоятельной научной и учебной дисциплины. Целесообразно включение в учебные планы юридических вузов спецкурса «Правовое положение коммунального хозяйства». Основу его структуры

может составить оглавление монографии: Сидорчук В. К. Правовое положение коммунального хозяйства. Минск : Изд. центр БГУ, 2019. 308 с.

Библиографические ссылки

1. Предпринимательское право. Правовое регулирование отраслей реального сектора : учеб. пособие для вузов / Г. Ф. Ручкина [и др.] ; под ред. Г. Ф. Ручкиной. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Юрайт, 2021. (Высшее образование). Текст непосредственный.

НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ВОЗБУЖДЕНИЯ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛУ О БАНКРОТСТВЕ БАНКА

А. Г. Силивончик

*Белорусский государственный университет,
пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь, artur.silivonchik@mail.ru*

Рассматриваются особенности возбуждения производства по делу о банкротстве банка в Республике Беларусь и зарубежных странах с точки зрения субъектного состава. Для обеспечения стабильности банковской системы автор рассматривает возможность сокращения круга лиц, которые вправе инициировать отзыв у банка специального разрешения (лицензии) на осуществление банковской деятельности, что повлечет сокращение лиц, обладающих возможностью инициировать возбуждение производства по делу о банкротстве банка.

Ключевые слова: Национальный банк Республики Беларусь; банкротство банка; специальное разрешение (лицензия) на осуществление банковской деятельности; неплатежеспособность.

Банкротство фирмы и банкротство банка – явления, различающиеся по своей сути. Крах небольшой фирмы создает проблемы только для ее клиентов, партнеров и ограниченного круга кредиторов. Экономике государства или региона такое банкротство большого ущерба нанести не может.

Другое дело – крупный банк, кредиторами которого выступают тысячи физических и юридических лиц. Его банкротство способно потрясти основы общества и государства.

С начала XVII века в Англии, а затем, по ее примеру, в других странах начался период неограниченной свободы банковского дела, при котором банковская деятельность признавалась свободным частным промыслом.

Однако продлился указанный период недолго из-за полной несовместимости так называемой «банковской свободы» с общественными интересами, и с конца XVII века в Англии (с конца XVIII века в других странах) банковское дело стало подвергаться «стеснениям» или, говоря современным языком, государственному вмешательству.

Одна из причин такого вмешательства заключалась в том, что государство в целях недопущения возникновения всеобщей паники и лавинообразного распространения банковских банкротств не могло допустить банкротства крупных банков. Власти четко понимали, что один крупный крах может повлечь за собой чрезвычайное потрясение всего рынка и сделаться тем камнем, который приведет в движение и заставит катиться целую лавину [1, с. 192].