

ОБЪЕКТ КОНЦЕССИОННОГО СОГЛАШЕНИЯ

OBJECT OF CONCESSION AGREEMENT

Y. Klevtsova

Annotation

The concession agreement is rather new legal institute as its origin in modern legal system is connected with acceptance in 2005 of the Federal law "About concession agreements". For this insignificant period of existence of this agreement the legislator brought a set of editings in the existing federal law that is caused by established practices of application and realities of existing legal reality. Evolution of the concession agreement happens, including, thanks to laborious work of scientific researchers on identification of requirements of modernization of this legal phenomenon.

Throughout work on research of a perspective of concession agreements in the present article analysis of structure of concession legal relationship, namely its such element, as object is carried out. According to the author, in this direction the legislator didn't consider existing universal tendencies of development in regulation of this element of the structure, promoting improvement of investment appeal of concessions and large-scale implementation of projects of state-private partnership (further in the text – GChP).

Keywords: concession agreement, object, state-private partnership, activity, legal relationship.

*Клевцова Ясмينا Викторовна
Московский государственный
юридический университет
им. О.Е. Кутафина*

Аннотация

Концессионное соглашение является сравнительно новым правовым институтом, так как его зарождение в современной правовой системе связано с принятием в 2005 году Федерального закона "О концессионных соглашениях". За этот незначительный период существования данного соглашения законодателем было внесено множество правок в существующий федеральный закон, что обусловлено сложившейся практикой применения и реалиями существующей правовой действительности. Эволюция концессионного соглашения происходит, в том числе, благодаря кропотливой работе научных исследователей по выявлению потребностей модернизации данного правового явления.

В продолжение работы по исследованию проблематики концессионных соглашений в настоящей статье проводится разбор состава концессионного правоотношения, а именно такого его элемента, как объект. По мнению автора, именно в этом направлении законодателем не учтены существующие общемировые тенденции развития в регулировании данного элемента состава, способствующие улучшению инвестиционной привлекательности концессий и масштабной реализации проектов государственно-частного партнерства (далее по тексту – ГЧП).

Ключевые слова:

Концессионное соглашение, объект, государственно-частное партнерство, деятельность, правоотношение.

Для установления круга регулируемых объектов по концессионному соглашению необходимо определить понятие объекта данного соглашения. Поскольку автор настоящей статьи относит концессионное соглашение к гражданско-правовому договору, следовательно, отождествляет понятие объекта концессионного соглашения и объекта гражданско-правового договора.

А.Н. Обыденнов определяет объект договора как объект гражданско-правовых отношений, по поводу которого заключен договор [7].

Исходя из данного утверждения можно сделать вывод о том, что объектом концессионного соглашения является объект гражданско-правового отношения, по поводу которого заключено соглашение [8], т.е. это часть материального и духовного мира, на которую направлена познавательная и преобразующая деятельность субъекта.

Но поскольку в ученой среде нет единого подхода в определении объекта гражданского отношения, а "проблема объекта гражданского правоотношения – это крепость, осаждаемая учеными вот уже более двух столетий, но остающаяся неприступной" [2], содержание данной

категории зависит от приверженности автора одной из двух концепций объекта правоотношения: плюралистической или монистической, в рамках которой выделяются "вещная" и "поведенческая" теории.

Сторонники "вещной" теории, в их числе М.М. Агарков, С.Н. Братусь, Р.О. Халфина и др., рассматривали в качестве объекта гражданского правоотношения вещь, т.е. предмет материального мира, "которую мы можем противопоставить в качестве объекта субъектам правоотношения потому, что на нее должно быть направлено поведение обязанного лица (действие или воздержание от действия)" [1].

Приверженцы "поведенческой" теории, такие как Н.Д. Егоров, О.С. Иоффе, Д.М. Генин, в качестве объекта правоотношения рассматривали только то, что способно к реагированию на воздействие, оказываемое правом, а именно человеческое поведение, деятельность или действия. По их мнению, вещи и личные нематериальные блага не способны к подобного рода реагированию, поэтому не могут выступать объектами гражданского правоотношения.

Однако, по мнению автора, наиболее приемлемой является плюралистическая концепция, в рамках которой к объектам гражданского правоотношения относится достаточно широкий перечень материальных и нематериальных благ, в том числе вещи, иное имущество, действия других лиц и т.д. Сторонниками данной концепции являются О.А. Красавчиков, М.С. Строгович, С.С. Алексеев, Е.А. Суханов и еще ряд цивилистов.

Тем более, данная концепция нашла законодательное урегулирование в ст. 128 Гражданского кодекса РФ, ведь полезные свойства для субъекта могут иметь не только вещи, но и действия других лиц (работы, услуги) и даже нематериальные блага. Следовательно, на все эти блага может быть направлен интерес субъекта, поэтому такие и признаются объектами правоотношений или, иными словами, объектами гражданских прав [2].

Хотелось бы отметить, что в своих более поздних работах О.С. Иоффе также стал приверженцем плюралистической концепции. Как описывает Белов В.А. [2], "ученый согласился, что за обоснованием концепции объекта-поведения он совершенно забыл ответить на другой вопрос: "какое же в таком случае место в правоотношении занимают вещи, если они не являются его объектом?" [5]. И ответил на него так: в правоотношении, понимаемом как единство юридической (идеологической) формы и фактического (экономического) содержания, необходимо различать... два объекта – юридический (действие) и материальный (вещь)! Очень удобно: даже если в правоотношении не получается найти объект материальный, юридический – объект в нем есть всегда, а это (помимо всего прочего) значит отсутствие столь пугающей ученого проблемы безобъектных правоотношений. В этом же варианте концепция объекта была изложена О.С. Иоффе еще раз; а в дальнейшем в правоотношении был найден еще и третий объект – волевой" [4].

Возвращаясь к объекту концессионного соглашения, хотелось отметить позицию О.Н.Савиновой, которая, развивая теорию О.С. Иофе, выделяет три взаимосвязанных между собой объекта: 1) материальный объект (созданное или реконструируемое недвижимое имущество); 2) юридический объект (деятельность концессионера по созданию или реконструкции концессионного объекта и его дальнейшая эксплуатация (управлению им); 3) волевой объект (общественный интерес, на удовлетворение которого направлено заключение концессионного соглашения) [9].

Позицию О.Н. Савиновой о тройном объекте концессионного соглашения опровергает Засыпкин Д.Ю., утверждая, что "подобная конструкция объекта правоотношения неприемлема не только для вещных правоотношений, в которых интерес субъекта может быть удовлетворен именно самой вещью и лишь ее полезными свойствами, но и для обязательственных правоотношений. В частности, с точки зрения данной концепции в обязательствах по передаче имущества объект первого рода составляют действия по передаче имущества, объект второго рода – передаваемая вещь. Однако соответствующие действия обязанного лица, являющиеся его юридической обязан-

ностью передать имущество, составляют содержание правоотношения и не могут являться его объектом. В этой ситуации интерес субъекта направлен на полезные свойства самого имущества, которые он может извлечь, получив это имущество, а не действий другого лица по его передаче" [3]. Далее Засыпкин Д.Ю. исключает волевой объект, утверждая, что воля является частью правосознания и обязательным аспектом дееспособности, неотделима от самой личности субъекта, поэтому объект правоотношения выступать не может.

Что касается юридического объекта правоотношения, то нам хотелось бы проанализировать этот вопрос после рассмотрения представленного ниже материала.

Обобщая отечественный опыт концессий, практику развитых и развивающихся стран, а также результаты доктринальных исследований О.Н. Савинова в своем диссертационном исследовании выделяет два возможных объекта концессионного соглашения: недвижимое имущество, право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать концеденту, и деятельность, прерогатива на осуществление которой принадлежит государству, которая, в свою очередь, может быть связана с использованием создаваемого или реконструируемого концессионером недвижимого имущества; или же связь с недвижимым имуществом может отсутствовать [10].

Таким образом, О.Н. Савинова разграничивает понятия "объект концессионного правоотношения" и "объект концессионного соглашения", используя для характеристики первой категории теорию "тройственного объекта" О.С. Иоффе, для второй категории – возможность применения двойственного объекта.

Поскольку автор настоящей статьи отождествляет два этих понятия, рассматривая объект концессионного соглашения как объект гражданского (концессионного) правоотношения, по поводу которого заключено концессионное соглашение, то выделение тройственного объекта неприменимо по следующим основаниям. Во-первых, воля субъектов правоотношений (волевой объект) не может служить объектом их взаимных притязаний, а выступает в качестве объекта воздействия со стороны норм объективного права, которые последние осуществляют посредством правоотношений [4]. Во-вторых, юридический объект (деятельность концессионера, направленная на создание или реконструкцию недвижимого имущества и в дальнейшем его эксплуатацию, включая управление) [10] представляет из себя ничто иное, как обязательства субъекта правоотношения по совершению определенных действий в пользу контрагента, что составляет содержание правоотношения, и никак не может служить одновременно и объектом правоотношения.

Совершенно с иной позиции нужно рассматривать монопольную деятельность государства, которую О.Н. Савинова предлагает внести в качестве дополнительного объекта концессионного соглашения. В научной среде высказываются различные точки зрения по поводу расширения круга объектов концессионного соглашения посредством включения вышеуказанного объекта.

В настоящее время в российской правовой системе

монополярная деятельность государства не рассматривается как самостоятельный объект концессионного соглашения, в соответствии с Федеральным законом "О концессионных соглашениях" в качестве объекта может выступать только имущество: недвижимое имущество или недвижимое имущество и движимое имущество, технологически связанные между собой и предназначенные для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением.

Тем не менее, выделение в качестве самостоятельного объекта концессии (в тексте статьи понятие "концессия" и "концессионное соглашение" используется в тождественном значении) так называемых монополярных видов деятельности известно во многих странах. Было свойственно признание деятельности объектом концессии и для Советского концессионного права. Как отмечал Ландау Б.А. "объектом концессии являются действия (внешняя торговля), по общему правилу изъяты из частного оборота. Точно также в случае, предусмотренном ст. 55 Гражд. Код. (владение предприятием с числом рабочих более установленного законом), объектом концессии являются действия (производство свыше определенного объема), по общему правилу изъяты из частного оборота" [6].

Таким образом, в эту группу включены те виды деятельности, которые составляют государственную монополию либо отправление публичных функций. Например, сбор налогов, содержание тюрем и др. Наряду с публичными службами, объектами концессии являются общественные работы, такие как услуги газо- и водоснабжения, освещение улиц и др. Такие концессии могут быть связаны с использованием государственного имущества, с помощью которого эта деятельность и осуществляется. Но мировой практике известно немало случаев, когда объектом является только деятельность без передачи имущества (например, оказание собственными силами концессионера услуг общественного транспорта).

По мнению А.И. Попова, ввиду того, что законодательно закреплено только имущество в качестве объекта концессионного соглашения, выделение деятельности

необоснованно и нецелесообразно по причине наличия возможности осуществлять данную деятельность при помощи других правовых конструкций, так как любая деятельность с использованием объектов концессионных соглашений не является прерогативой государства [8].

Автор настоящей статьи не разделяет озвученную позицию А.И. Попова, так как, в первом приближении, учитывая существующую правовую действительность, можно сделать вывод, что у государства фактически нет монополярной деятельности, которая могла бы представлять потенциальный экономический интерес для инвесторов и стать объектом концессионного соглашения. Однако, учитывая положительный зарубежный опыт, когда объектом концессии выступает именно деятельность государства, прерогатива на осуществление которой уступается концессионеру, например, в таких сферах, как взимание налогов, содержание тюрем, создание частных судебных приставов-исполнителей, автор настоящей статьи приходит к выводу, что возможно внесение изменений в действующий закон "О концессионных соглашениях" в части включения деятельности (действий) государственных или муниципальных органов в число объектов концессионного соглашения.

Подводя итог вышесказанному, хотелось бы отметить, что концессионные правоотношения – это сложный и динамично развивающийся правовой институт. Апогей применения концессионных соглашений в Российской правовой действительности только назревает и обусловлен существующими потребностями различных сфер жизни общества в эффективном управлении и достижении высоких экономических показателей, что наиболее достижимо посредством использования механизма государственно-частного партнерства, реализуемого благодаря концессионным соглашениям. Таким образом, изучение института концессионных соглашений является актуальным и злободневным вопросом для современных цивилистов, исследующих данное правовое явление, так как их теоретические наработки могут послужить весомым вкладом для становления и развития концессий в Российской Федерации.

ЛИТЕРАТУРА

1. Агарков М.М. Обязательство по советскому гражданскому праву. М., 1940.
2. Белов В.А. Объект субъективного гражданского права, объект гражданского правоотношения и объект гражданского оборота: содержание и соотношение понятий // Объекты гражданского оборота: Сборник статей / отв. ред. М.А. Рожкова. М.: Статут, 2007.
3. Засыпкин Д.Ю. Объект концессионного соглашения // Право и политика. 2010. N 11.
4. Иоффе О.С. Советское гражданское право. М., 1967.
5. Иоффе О.С. Спорные вопросы учения о правоотношении.
6. Ландау Б.А. Концессионное право Союза С.С.Р. М, 1925
7. Обыденнов А.Н. Предмет и объект как существенные условия гражданско-правового договора // Журнал российского права. 2003. № 8.
8. Попов А.И. Концессионные соглашения. (гражданско-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2007.
9. Савинова О.Н. Договорное регулирование концессионных отношений по законодательству Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2006. С. 19.
10. Савинова О.Н. Договорное регулирование концессионных отношений по законодательству Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2006.