

УДК 347.763

Казакова Анастасия Витальевна
НИУ Высшая школа экономики
Факультет права
Россия, Москва
k.a.v1999@mail.ru

Kazakova Anastasia Vitalievna
National Research University
Higher School of Economics
Faculty of law
Russia, Moscow

ИМИТАЦИЯ ЗАКАЗНЫХ ПЕРЕВОЗОК И ОБХОД ЗАКОНА (НА ПРИМЕРЕ ДЕЛА «ПОЛИГРАФИЧЕСКОГО РЕЙСА»)

Аннотация: ввиду отсутствия необходимости финансирования мер транспортной безопасности, согласования маршрута с органами власти, участия в конкурсных процедурах отбора перевозчиков, предоставления льгот, установленных законодательством, а также по причине возможного уклонения от государственного контроля, в Российской Федерации уже несколько десятков лет наличествует проблема осуществления регулярных перевозок под видом заказных. На основании анализа правоприменительной практики автор статьи постарался выявить основные критерии разграничения регулярных перевозок и перевозок по заказу неопределенного круга лиц.

Ключевые слова: перевозка, договор фрахтования, регулярная перевозка, перевозка по заказу, обход закона, общественный транспорт, недобросовестная конкуренция.

IMITATION OF ORDERED TRANSPORTATION AND CIRCUMVENTION OF THE LAW (ON THE EXAMPLE OF THE «PRINTING ROUTE CASE»)

Annotation: in view of the lack of the need to finance transport security measures, to



coordinate of the route with the authorities, to participate in competitive procedures for selecting carriers, to provide benefits established by law, as well as due to possible evasion of state control, the Russian Federation has been experiencing the problem of regular transportation under the guise of ordered ones for several decades. Based on the analysis of law enforcement practice, the author of the article has tried to identify the main criteria for distinguishing between regular transportation and transportation ordered by an indefinite number of people.

Key words: transportation, chartering agreement, regular transportation, ordered transportation, circumvention of the law, public transport, unfair competition.

Приходилось ли вам когда-нибудь в своей жизни передвигаться в ларьке на колесах? Такой уникальной возможностью могут похвастаться жители города Ставрополя. Уже третий год по улицам населенного пункта курсирует удивительный общественный транспорт – маршрутки, в которых пассажир оплачивает не проезд, а выбранный на панели у водителя календарик. Удобная география рейсов, приятная цена (стоимость «проезда» ниже, чем у иных перевозчиков города) – «пассажиры» довольны и даже не подозревают о том, какие ожесточенные споры разворачиваются вокруг нового транспорта в судебных инстанциях (и не только) Ставропольского края.

Начало непримиримых споров было положено обращением комитета городского хозяйства администрации г. Ставрополя в региональное УФАС с жалобой, содержащей информацию о том, что в одном из микрорайонов были запущены два новых маршрута общественного транспорта №41 и №88. Администрацией города постановлений о создании вышеуказанных маршрутов не принималось, в связи с чем данные обстоятельства послужили основанием для возбуждения УФАС дела о признаках нарушения антимонопольного законодательства.

В ходе проверки было установлено, что с 1 августа 2017 года между ОАО «СПАТП №1» («Ставропольское пассажирское автотранспортное предприятие № 1») и ООО «Альтернатива» были установлены договорные отношения в сфере



фрахтования транспортного средства для перевозки пассажиров и багажа **по заказу** неопределенного круга лиц — приобретателей полиграфической продукции [1].

Согласно ст. 5 Устава автомобильного транспорта перевозки пассажиров и багажа подразделяются на регулярные, перевозки по заказам, а также перевозки легковым такси. Ввиду отсутствия необходимости финансирования мер транспортной безопасности, согласования маршрута с органами власти, участия в конкурсных процедурах отбора перевозчиков, предоставления льгот, установленных законодательством, а также по причине возможного уклонения от государственного контроля, в Российской Федерации (далее – РФ) уже несколько десятков лет наличествует проблема осуществления **регулярных перевозок под видом заказных**.

В целях устранения существующих проблем законодателем были реализованы следующие шаги: 1) в 2017 году внесены изменения в статью 38 ФЗ от 13 июля 2015 г. №220-ФЗ, допускающие установление нормативными правовыми актами субъектов РФ мест на территориях муниципальных образований, отправление из которых одного и того же транспортного средства, используемого для перевозок пассажиров и багажа **по заказу, более трех раз в течение одного месяца** запрещается или должно согласовываться с уполномоченным органом исполнительной власти субъекта [2]; 2) с 2018 года деятельность по осуществлению заказных перевозок пассажиров и иных лиц на автобусах *стала подлежать обязательному лицензированию* (п. 24 ч. 1 ст. 12 ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»).

Однако предпринятые меры не устранили фундаментальную проблему установления отличительных признаков перевозок по заказу неопределенного круга лиц и регулярных перевозок [3, с. 425]. Еще в 2014 году Заключение Комитета Государственной Думы по вопросам собственности №3.9-70/2 содержало положение о том, что «по существу, заказные перевозки пассажиров **ничем** не отличаются от регулярных перевозок по маршрутам».

«Ничем», конечно – весьма спорное положение, поскольку, уклоняясь от



императивных предписаний норм о регулярных перевозках, в части, например, обеспечения должного уровня безопасности, «постановочные» заказные перевозки осуществляются с повышенным риском для пассажиров. Кроме того, подобные недобросовестные действия перевозчиков способствуют получению необоснованных преимуществ путем демпингования тарифов на перевозки [4], что обуславливает актуальность исследования данной проблемы. Актуальность темы подкрепляется также малой степенью научной разработанности, противостоящей колоссальному объему правоприменительной практики.

Принимая во внимание вышеуказанное, **цель автора статьи** – на основании анализа правоприменительной практики выявить основные критерии разграничения регулярных перевозок и перевозок по заказу неопределенного круга лиц.

В большинстве судебных постановлений в качестве отличительных признаков регулярных перевозок указываются: наличие публичного договора, как основания перевозки [5]; систематичность [6], а также наличие расписания [7].

В деле «полиграфического рейса» имеет место публичный договор, однако он выступает в качестве основания осуществления розничной торговли полиграфической продукцией. Основанием же перевозки является договор фрахтования (ст. 787 ГК РФ) между двумя юридическими лицами, который в данном случае не является публичным.

Что касается признака систематичности, то, как представляется, данное существенное отличие из толкования закона явно не прослеживается. В соответствии с ч. 4 ст. 27 Устава автомобильного транспорта «*при отсутствии необходимости осуществления систематических перевозок пассажиров и багажа по заказу* договор фрахтования <...> заключается в форме заказа-наряда». Таким образом, при наличии соответствующей необходимости заказная перевозка по смыслу закона может осуществляться систематически, что ставит под сомнение выдвигаемый судами критерий.

Этот же тезис будет справедлив при установлении критерия о наличии или



отсутствии расписания. Так, п. 99 Правил перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом предусматривает необходимость оборудования пунктов посадки (высадки) пассажиров, используемых при перевозках неопределенного круга лиц **по заказу**, указателями, на которых размещается информация о *расписании* движения [8].

Ввиду недостаточности вышеуказанных общепринятых критериев разграничения некоторые правоприменители в качестве дополнительных условий выделяют следующие признаки: установленный маршрут следования перевозок (с пунктами отправки и промежуточными остановочными пунктами); наличие разрешительных документов на право осуществления регулярных перевозок; включение перевозчика в реестр регулярных маршрутов [9].

В анализируемом нами деле «полиграфического рейса» суд первой инстанции при повторном рассмотрении дела сделал основной упор в разграничении данных договорных конструкций как раз на факте установления маршрута [10]. Так, основными аргументами правоприменителя, позволившими квалифицировать спорные правоотношения в качестве акта недобросовестной конкуренции, являлись: 1) совпадение пунктов посадки (высадки) ОАО «СПАТП №1» с остановками регулярных рейсов иных перевозчиков; 2) осуществление остановки на промежуточных остановочных пунктах в нарушение понятия «рейс» (п. 15 ч. 1 ст. 3 Закон № 220-ФЗ), представляющего собой путь транспортного средства по маршруту *регулярных* перевозок из начального остановочного пункта в конечный остановочный пункт или наоборот.

С данными выводами суда сложно согласиться, поскольку п. 100 вышеуказанных Правил перевозок пассажиров и багажа предусматривает возможность совмещения пунктов посадки (высадки) пассажиров, используемых для перевозок неопределенного круга лиц по заказу с остановочными пунктами маршрутов регулярных перевозок. Более того, п. 98 Правил допускает осуществление промежуточных остановок маршрута (при их наличии). В судебном постановлении имеет место подмена понятий «маршрут»



и «рейс», а также имеется ссылка на закон, направленный на организацию регулярных, а не заказных перевозок (№220-ФЗ). Поскольку судом не был применен институт переквалификации, данное указание представляется необоснованным.

Принимая во внимание тот факт, что остальные критерии в виде наличия разрешительных документов, а также включения перевозчика в реестр регулярных маршрутов в большей степени носят формальный характер, существенные отличия между регулярными и заказными перевозками неопределенного круга лиц вновь стираются.

В рассматриваемом нами деле № А63-10827/2018 суды первой и апелляционной инстанций после повторного рассмотрения дела, следуя укоренившейся судебной практике по данному вопросу, решили признать недействительным решение УФАС по Ставропольскому краю от 15.03.2018 №43, исходя из доказанности факта того, что действия ОАО «СПАТП № 1» направлены на получение необоснованного конкурентного преимущества, противоречат действующему законодательству с возможной вероятностью причинения убытков конкурентам, что запрещено ст. 14.8 Закона о защите конкуренции. Действительно, Закон о защите конкуренции не содержит нормы, которую можно применить к перевозкам «под видом заказных», что вынуждает суды долгое время «конструировать» иную форму недобросовестной конкуренции в каждом отдельном процессе [11].

Д. А. Малинский и Д. А. Петров предлагают квалифицировать подобные действия по ст. 14.2 Закона №135-ФЗ на основании того, что «нелегальный» перевозчик не сообщает пассажирам информацию о том, что он не имеет права осуществлять регулярные перевозки общественным транспортом и нарушает установленный порядок, вводя потребителей в заблуждение [4].

Действительно, несмотря на должное оформление общественного транспорта информативными вывесками и оснащение автобусов уголками потребителя, большинство «пассажиров» вводятся в заблуждение относительно правовой природы сделки, даже не осознавая, что находятся в немного



необычном, но все же киоске.

В данном деле имело бы место применение универсального инструмента правоприменителя, новеллы Гражданского кодекса 2013 года - конструкции действий в обход закона с противоправной целью (п. 1 ст. 10 ГК РФ). Не углубляясь в Общую часть гражданского права, ознакомимся с определением А. Г. Карапетова и Е. Д. Суворова, в соответствии с которым обход закона – метод борьбы с «недобросовестными попытками за счет манипуляции с правовыми конструкциями поправить дух конкретного законодательного правила, не нарушая его букву» [12, с.716].

Как отмечает С. Н. Алексеева, понятие «регулярность», используемое в законодательстве о пассажирских перевозках, поставлено в зависимость не от количества выполняемых перевозчиком рейсов [13]. Данное понятие связано с *характером* правоотношений, возникающих в процессе деятельности, а основной определяющий признак перевозки по регулярным маршрутам, отличающий ее от заказных перевозок - *цель* (предмет) и сущность данной деятельности. Данный тезис был воспринят и судебной практикой [14].

Учитывая мнение некоторых исследователей, в соответствии с которым обход закона представляет собой одну из форм телеологического (целевого) толкования [15], можно констатировать обращение судов к доктрине обхода закона, без конкретного указания на нее. Но как распознать истинную цель и сущность спорных правоотношений в нашем случае?

Исходя из пояснений лиц, осуществлявших проезд по маршрутам № 41 и № 88, пассажиры должны были заплатить за проезд, купив полиграфическую продукцию. При отказе от приобретения им предлагалось пересесть на иной транспорт, хотя по смыслу установленных договорных отношений взимание платы с данных лиц не допускается (ч. 5 ст. 27 Устава автомобильного транспорта). Данное обстоятельство выступает явным индикатором истинных целей перевозчика.

На основании приведенного анализа выявлено совпадение ряда существенных признаков регулярных перевозок и заказных перевозок



неопределённого круга лиц, что является причиной конфликта в сфере управления транспортными услугами. В целях преодоления падения качества и уровня безопасности пассажирских перевозок назрела острая необходимость в законодательной регламентации более устойчивых и неоспоримых критериев разграничения данных договорных конструкций.

Список литературы:

1. Решение Арбитражного суда Ставропольского края от 12.11.2018 по делу № А63-10827/2018 // КАД.
2. Федеральный закон «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 №220-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
3. Егорова М. А., Кинев А. Ю. Конкурентное право. М: Юстицинформ, 2018. 628 с.
4. Малинский Д. А., Петров Д. А. Деятельность "нелегального" перевозчика при осуществлении регулярных перевозок пассажиров на общественном транспорте как акт недобросовестной конкуренции // Конкурентное право. 2016. №4 // СПС "КонсультантПлюс".
5. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 11.02.2020 №Ф06-56999/2019 по делу №А65-7467/2019 // СПС "КонсультантПлюс".
6. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 16.12.2019 №Ф01-6600/2019 по делу №А38-2988/2019 // СПС "КонсультантПлюс".
7. Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 19.11.2019 по делу №А57-10148/2019 // СПС "КонсультантПлюс".
8. Постановление Правительства РФ от 14.02.2009 №112 «Об утверждении Правил перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом» // СПС «КонсультантПлюс».



9. Решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Марий Эл от 20.11.2019 №012/01/14.8-111/2019 // База решений и правовых актов ФАС РФ.

10. Решение Арбитражного суда Ставропольского края от 20.11.2019 по делу № А63-10827/2018 // КАД.

11. Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 25.09.2019 №18АП-12150/2019 по делу №А47-3878/2019 // СПС "КонсультантПлюс".

12. Основные положения гражданского права: постатейный комментарий к статьям 1–16.1 Гражданского кодекса Российской Федерации / А. В. Асосков, В. В. Байбак, Р. С. Бевзенко [и др.], Под ред. А. Г. Карапетова. М.: М-Логос, 2020. 1469 с.

13. Алексеева С. Н. Специфические затруднения перевозчиков пассажиров и грузов // Транспортные услуги: бухгалтерский учет и налогообложение. 2014. №5 // СПС "КонсультантПлюс".

14. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 05.07.2019 №Ф08-5330/2019 по делу №А63-17685/2018 // СПС "КонсультантПлюс".

15. Программа "Обсуждению подлежит". Тема: "Обход закона": нужно ли новое понятие в ГК РФ? // YouTube. URL: https://youtu.be/Y5A0G_cL9Ms (дата обращения: 25.09.2020).

