

Заключение
Общественной палаты Российской Федерации
по результатам общественной экспертизы проектов федеральных законов
№ 481004-7 «О государственном регулировании отношений в области
организации и осуществления деятельности по перевозке легковым такси
и деятельности служб заказа легкового такси, внесении изменений в
отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании
утратившими силу отдельных положений законодательных актов
Российской Федерации» и № 428641-7 «О внесении изменений в отдельные
законодательные акты Российской Федерации в части введения
обязательного страхования гражданской ответственности перевозчиков
легковыми такси»

Общественной палатой Российской Федерации (далее – **Общественная палата**) проведена общественная экспертиза («нулевое чтение») проектов федеральных законов № 481004-7 «О государственном регулировании отношений в области организации и осуществления деятельности по перевозке легковым такси и деятельности служб заказа легкового такси, внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (далее – законопроект № 1) и № 428641-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части введения обязательного страхования гражданской ответственности перевозчиков легковыми такси» (далее – законопроект № 2, законопроекты).

Заключение **Общественной палаты** подготовлено по результатам состоявшихся 9 апреля 2019 года публичных обсуждений законопроектов с учетом поступивших в **Общественную палату** мнений, выводов, предложений и рекомендаций членов **Общественной палаты**, общественных палат субъектов Российской Федерации, привлеченных к обсуждению общественных экспертов, в том числе членов **Научно–консультативного совета при Общественной палате**, представителей предпринимательского сообщества, а также Уполномоченных по защите прав предпринимателей субъектов Российской Федерации.

Законопроекты внесены группой депутатов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (<http://sozd.duma.gov.ru/bill/481004-7>; <http://sozd.duma.gov.ru/bill/428641-7>) и приняты в первом чтении.

Согласно пояснительной записке к законопроекту № 1 действующее нормативное регулирование в сфере легкового такси не позволяет полноценно осуществлять региональный государственный контроль за организацией и осуществлением деятельности по перевозке легковым такси. Положениями законопроекта № 1 вводятся требования к службам заказа легкового такси, устанавливаются особенности осуществления их деятельности, порядок и основания ответственности фрахтовщиков и служб заказа легкового такси за вред, причиненный жизни и здоровью пассажира, определяется компетенция уполномоченных органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации и иные особенности государственного регулирования отношений в области организации и осуществления деятельности по перевозке легковым такси.

Согласно пояснительной записке к законопроекту № 2 предлагаемое правовое регулирование направлено на повышение уровня безопасности пассажиров, пользующихся услугами легковых такси, и повышение их финансовой защищенности в случае причинения вреда их жизни, здоровью или имуществу при перевозках легковыми такси путем введения обязательного страхования гражданской ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность по перевозке пассажиров и багажа легковыми такси, за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу перевозимых ими пассажиров.

Участники общественной экспертизы отметили важность и актуальность регулирования отношений в области перевозки легковым такси и деятельности служб заказа легкового такси, а также введения обязательного страхования гражданской ответственности перевозчиков легковым такси. Усиление

государственного регулирования данной сферы в целом позволит повысить физическую безопасность и финансовую защищенность граждан при осуществлении перевозки легковым такси, создать устойчивый и безопасный рынок перевозок пассажиров и багажа легковым такси, будет способствовать устранению дисбаланса правового регулирования перевозок легковым такси по сравнению с остальными видами транспорта.

Вместе с тем участники мероприятия согласились, что в представленной редакции законопроекты не отражают всех существующих проблем в сфере такси и не способны обеспечить в полной мере надлежащее качество предоставляемых услуг. Сформированы предложения и замечания, которые во время публичного обсуждения было предложено учесть при доработке законопроекта:

1. В части 4 статьи 7 законопроекта № 1 определено единственное требование, предъявляемое к водителям легковых такси, – наличие общего водительского стажа не менее трех лет.

По мнению участников общественной экспертизы, предлагаемая мера представляется недостаточной для сокращения злоупотреблений в этой сфере, снижения уровня рисков для здоровья и безопасности граждан и повышения уровня профессионализма водителей.

Эксперты Общественной палаты полагают, что в целях создания условий максимальной защищенности пассажиров легковых такси целесообразно определить в законопроекте дополнительные требования к водителям легковых такси, такие как отсутствие судимости за тяжкие преступления, наличие требований к режиму труда и отдыха водителей легковых такси, их социальной репутации (отсутствие фактов управления автомобилем в состоянии алкогольного опьянения), профессиональной компетенции в виде практического опыта вождения, а не только водительского стажа, отсчитываемого от момента получения водительского удостоверения, при этом такое удостоверение должно быть выдано соответствующим органами

исполнительной власти Российской Федерации; обязательность прохождения повышения квалификации, в том числе и навыков оказания первой медицинской помощи.

2. Участники общественной экспертизы выразили сомнения в отношении целесообразности правового регулирования, определенного в части 3 статьи 1 законопроекта № 2, в части заключения договора обязательного страхования в отношении каждого транспортного средства, на которое выдано разрешение на осуществление деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси.

Эксперты отметили, что при страховании гражданской ответственности перевозчиков видится целесообразным рассмотреть возможность выдачи страховых полисов не в отношении транспортных средств, а непосредственно лицам, осуществляющим перевозку.

3. В соответствии с пунктом 1 статьи 2 законопроекта № 2 на перевозчика возлагается обязанность по представлению в уполномоченный орган копии договора обязательного страхования гражданской ответственности перевозчика за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров в отношении транспортного средства. При непредставлении указанной копии договора решение уполномоченного органа о выдаче разрешения на осуществление деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси аннулируется.

Общественные эксперты полагают, что в связи с тем, что страховые компании, с которыми заключаются договоры обязательного страхования ответственности перевозчика, ведут электронный реестр договоров, целесообразно возложить обязанность проверки наличия договора страхования в порядке межведомственного взаимодействия на уполномоченный орган, организующий выдачу разрешений на осуществление деятельности по перевозкам легковым такси.

4. В пункте 3 статьи 2 законопроекта № 1 определено понятие разрешения на осуществление деятельности по перевозке легковым такси, под

которым понимается специальный документ на бумажном носителе, выданный уполномоченным органом и удостоверяющий право фрахтовщика, указанного в разрешении, на осуществление деятельности по перевозке легковым такси с использованием транспортного средства, определенного разрешением. По мнению общественных экспертов, с учетом цифровизации экономики в Российской Федерации целесообразно включить в определение вышеуказанного понятия словосочетание «а также на электронном носителе».

5. В части 3 статьи 9 законопроекта №1 предлагается установить, что разрешение на осуществление деятельности по перевозке легковым такси, выданное одним субъектом Российской Федерации, может действовать на территории другого субъекта Российской Федерации без ограничений относительно маршрутов следования при условии наличия между субъектами Российской Федерации соответствующего соглашения.

Участники общественной экспертизы отметили, что схожая норма была установлена в Федеральном законе от 21 апреля 2011 года № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и действует в настоящее время, однако статистика показывает, что количество заключенных соглашений на сегодняшний день минимальное. Указанное существенно ограничивает рынок легальных междугородних поездок на такси и фактически приводит к игнорированию названной нормы водителями, появлению «серых» схем на базе известных действующих сервисов «дружественных поездок» между городами.

В свете изложенного участники общественного обсуждения согласились необходимостью дополнительного обсуждения рассматриваемого положения законопроекта №1 и в целом практики выдачи разрешений на осуществление деятельности по перевозке легковым такси водителям с действием в рамках определенной территории.

6. Согласно части 1 статьи 11 законопроекта №1 государственная услуга по приёму и учёту извещений служб заказа легкового такси предоставляется

уполномоченным органом по месту осуществления деятельности службы заказа легкового такси. В случаях, если деятельность службы заказа легкового такси осуществлялась или планируется к осуществлению на территориях нескольких субъектов Российской Федерации, извещения подаются в уполномоченные органы каждого из таких субъектов Российской Федерации.

По мнению участников общественной экспертизы, принимая во внимание, что деятельность службы заказа легкового такси осуществляется или планируется к осуществлению на территориях нескольких субъектов Российской Федерации, порядок отчисления налоговых и иных фискальных платежей в федеральный бюджет должен определяться законами Российской Федерации, а не соглашением субъектов Российской Федерации. Кроме того, с целью упорядочивания и придания единообразия распределению указанных платежей между региональными бюджетами представляется целесообразным установить правила и нормативы уплаты налоговых платежей и иных фискальных сборов в федеральный бюджет и бюджеты соответствующих субъектов Российской Федерации.

7. В пункте 2 части 13 статьи 15 законопроекта №1 установлено, что разрешение на осуществление деятельности по перевозке легковым такси подлежит аннулированию на основании вступившего в законную силу решения суда по заявлению уполномоченного органа, в случае совершения фрахтовщиком, водителем легкового такси действий, результатом которых явилось дорожно-транспортное происшествие, повлекшее смерть либо причинение тяжкого вреда здоровью пассажира (пассажиров) или третьих лиц и факт совершения которых установлен вступившим в законную силу приговором суда.

Кроме того, представляется обоснованным отнести к грубым нарушениям режима осуществления деятельности по оказанию услуг такси – передачу заказа легкового такси (обеспечение доступа к информации о заказе легкового такси) лицам, не получившим в установленном порядке разрешений на

осуществление деятельности по перевозке легковым такси. Лица, допускающие подобные нарушения, должны подвергаться адекватным санкциям, последствия которых должны быть соизмеримо ощутимы для юридических и физических лиц.

8. В соответствии с подпунктом «и» подпункта 4 части 2 статьи 13 законопроекта № 1 определена обязанность службы заказа легкового такси по размещению на момент начала осуществления деятельности на собственном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» информации о размерах тарифов на перевозку легковым такси, установленных фрахтовщиками, заключившими договоры со службой заказа легкового такси.

Общественные эксперты отметили, что предлагаемое правовое регулирование содержит риски исчезновения единой тарифной сетки, предлагаемой службой заказа такси. Так, существует риск наличия различных тарифов на перевозку легковым такси в одной службе заказа легкового такси, изучать и разбираться в которых будут вынуждены потребители. Общественные эксперты предлагают изложить вышеуказанный пункт в следующей редакции: «размеры тарифов на перевозку легковым такси, установленным службой заказа такси».

При этом участники мероприятия отметили целесообразность государственного регулирования тарифов в части установления минимального размера стоимости такой услуги, исходя из ее себестоимости. Указанное позволит пресечь участвовавшие случаи недобросовестной конкуренции путем занижения тарифов ниже себестоимости за счет экономии на безопасности предоставляемых услуг, нарушения режима труда и отдыха водителей. При этом в целях развития конкуренции на рынке целесообразно предусмотреть возможность установления службами заказа такси программ лояльности клиентов, включающих возможные скидки и бонусы, предоставляемые за счет инвестиционных и оборотных средств служб заказа такси.

9. В статье 2 законопроекта №1 установлены понятия «Служба заказа такси» и «Фрахтовщик». Под «Службой заказа такси» подразумевается лицо, самостоятельно или совместно с другими лицами осуществляющее обработку информации о заказах легкового такси. Вероятнее всего, автор законопроекта имеют в виду агрегаторов, которые привлекают заказы и передают их на исполнение традиционным таксопаркам (фраховщикам) или их водителям напрямую по договору с таксопарками. При этом согласно подпунктам 9 и 10 пункта 7 статьи 13 законопроекта №1 заказ может быть передан только водителям, указанным в договоре.

Однако схема передачи заказа на исполнение может работать и между таксопарками, через сервисы обмена заказами. Согласно предоставленной участниками общественного обсуждения статистике, такая схема успешно работает в различных регионах и помогает улучшить качество перевозки пассажиров. Так, если средний процент вывоза созданных заказов в службах такси составляет 65-75%, то при использовании сервиса обмена процент вывоза увеличивается до 90-95%.

Один и тот же таксопарк может выполнять в один момент времени роль службы заказа, в другой – роль фраховщика. Прямого договора между участниками обмена нет, перечень водителей заранее не определен. Эти правоотношения попадают под предлагаемое в законопроекте №1 регулирование, которое может привести к невозможности осуществления такой схемы обмена из-за необходимости заключать прямой договор с указанием в нем списка водителей, имеющих разрешение, что может привести к значительным экономическим потерям для соответствующих хозяйствующих субъектов. Кроме того, правовая роль сервиса обмена в законопроекте №1 определена не в полной мере и может трактоваться максимально свободно в случаях возникновения споров.

Для предотвращения возможных негативных последствий участники общественной экспертизы предложили исключить из законопроекта

проектируемые нормы, направленные на сужение возможных способов взаимодействия заказчика (службы заказа такси) и исполнителя (фрахтовщик), но сохранить принцип контроля передачи заказа только водителю, имеющему разрешение на осуществление деятельности по перевозке легковым такси. При этом проверку наличия действующего разрешения можно проводить разными методами, в том числе путем использования средств связи информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

10. В соответствии с частью 2 статьи 16 законопроекта №1 региональный государственный контроль (надзор) за осуществлением деятельности служб заказа легкового такси осуществляется уполномоченными органами исполнительной власти в порядке, установленном законом соответствующего субъекта Российской Федерации.

Предложенный механизм, по мнению экспертов Общественной палаты, может привести к возникновению совокупности различных требований в отношении порядка и условий осуществления государственного контроля, что в условиях осуществления своей деятельности такой службой в нескольких субъектах Российской Федерации одновременно может стать обременительным для соответствующих хозяйствующих субъектов.

11. По мнению участников общественной экспертизы, в законопроекте недостаточно проработаны вопросы юридической ответственности фрахтовщиков и агрегаторов (служб заказа такси). Представляется целесообразным закрепить солидарной ответственности фрахтовщиков и служб заказа такси. При этом необходимо разработать и закрепить детальный порядок наступления такой ответственности.

12. Участники общественной экспертизы отметили отсутствие в предлагаемом правовом регулировании механизма, способов и порядка определения достоверности сведений, представляемых для получения, переоформления и аннулирования разрешения на осуществление деятельности по перевозке пассажиров легковым такси.

13. Общественные эксперты выразили озабоченность фактической возможностью фрахтовщиков, не включенных в региональный реестр легкового такси, де-факто нелегально организовывать и осуществлять деятельность по перевозке пассажиров и багажа при наличии законодательно определенных запретов. В качестве возможного решения указанной проблемы, по мнению общественных экспертов, может выступить создание программно-цифрового механизма, позволяющего не допускать к осуществлению деятельности по перевозке фрахтовщика, не включенного в региональный реестр легкового такси, для чего необходимо определить требования к программному обеспечению работы агрегаторов.

14. В ходе обсуждения законопроектов участники также отметили целесообразность установления в законопроекте возможности осуществления деятельности по перевозке легковым такси для «самозанятых» граждан. Однако только при условии установления единых правил для всех субъектов предпринимательской деятельности вне зависимости от их организационно-правовой формы. В отношении «самозанятых» граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц должны действовать одинаковые обязанности по прохождению предрейсовых осмотров и обеспечению безопасности перевозок.

15. В части разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации по государственному регулированию отношений в области организации транспортного обслуживания населения легковым такси, осуществления деятельности по перевозке легковым такси и деятельности служб заказа легкового такси общественные эксперты отмечают высокую потребность в федеральном софинансировании переданных субъектам Российской Федерации полномочий Российской Федерации.

В свете вышеизложенного, учитывая общественную значимость регулируемых рассматриваемыми законопроектами отношений, участники

общественной экспертизы отметили необходимость и целесообразность создания рабочей группы по доработке представленных законопроектов.

На основании изложенного Общественная палата Российской Федерации предлагает учесть вышеуказанные замечания и предложения при дальнейшей доработке проектов федеральных законов № 481004-7 «О государственном регулировании отношений в области организации и осуществления деятельности по перевозке легковым такси и деятельности служб заказа легкового такси, внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» и № 428641-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части введения обязательного страхования гражданской ответственности перевозчиков легковыми такси».