

# АНАЛИЗ

Регулирующего воздействия  
на общественно-экономические отношения  
в сфере легкового такси

Проекта федерального закона  
«Об организации перевозок пассажиров и багажа  
легковым такси в Российской Федерации  
и о внесении изменений в отдельные  
законодательные акты Российской Федерации».

В рамках публичного общественного обсуждения  
На Федеральном портале проектов нормативно-правовых актов

г. Москва  
21 октября 2021 года

Проект федерального закона «Об организации перевозок пассажиров и багажа легковым такси в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – законопроект) подготовлен Минтранс России во исполнение подпункта «ж» пункта 1 поручения Президента Российской Федерации от 25.10.2017 № Пр-2165ГС.

24 сентября 2021 года, законопроект был размещен на федеральном портале проектов нормативно-правовых актов для публичного общественного обсуждения (сводный отчет № 02/04/09-21/00120719).

Настоящий анализ подготовлен Общественным институтом развития такси МЕФТ ([www.anomeft.com](http://www.anomeft.com)) и проводился на основе ежегодных докладов о состоянии транспортного обслуживания населения легковыми такси в субъектах Российской Федерации, материалов и предложений в резолюцию участников IX Международного Евразийского форума такси ([www.meft.info](http://www.meft.info)), международной и евразийской практике социально-экономического регулирования общественных отношений в этой сфере.

В рамках документа проанализировано влияние предлагаемого регулирования на основные группы общественных отношений в сфере такси:

- Потребители услуг легкового такси (пассажиры)
- Органы государственной власти субъектов Российской Федерации
- Службы заказа легкового такси (агрегаторы)
- Таксопарки и автопредприятия
- Водители легкового такси

На публичное общественное обсуждение проекта федерального закона вынесено 7 вопросов.

## 1. **Общее мнение по предлагаемому регулированию.**

Законопроект базируется на концепции, принятой в 2011 году, при принятии федерального закона устанавливающего административные требования к участникам деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковыми такси. Основой этой концепции является передача полномочий по организации транспортного обслуживания населения легковыми такси на

региональный уровень и введение государственного регионального контроля перевозок пассажиров и багажа легковыми такси, введение реестров выданных разрешений в электронном виде, а также требований к владельцам разрешений, водителям легкового такси и автомобилям легкового такси.

На тот момент это соответствовало классической международной практике, которая заключается в наличии двух объектов регулирования в такси – автомобиля и водителя легкового такси. Однако, за прошедшее десятилетие, в связи с развитием цифровой экономики сфера такси кардинально изменилась, появился новый вид участников общественных отношений – транснациональные технологические компании (агрегаторы вызова легкового такси). Это диктует необходимость законодательного регулирования не только сегмента перевозок легковыми такси, но и сферы, которая лежит в плоскости технологий и информационных систем, а также определения ответственности всех участников общественных отношений.

Базируясь на концепции регулирования сферы перевозок легковыми такси, законопроектом предлагается распространить такие же методы и механизмы государственного регулирования на технологические компании.

### **Законопроект вводит следующие основные новеллы:**

*а) Введение трёх разных региональных реестров:*

- Региональный реестр перевозчиков легковыми такси - разрешительный порядок формирования;
- Региональный реестр легковых такси – уведомительный порядок формирования;
- Региональный реестр служб заказа легкового такси – разрешительно – согласовательный порядок формирования.

Нормами законопроекта установлены многочисленные отсылки на установление требований к организации транспортного обслуживания населения легковыми такси федеральным органом исполнительной власти.

Однако статья 71 обновленной Конституции Российской Федерации установила, что в исключительном ведении Российской Федерации находятся «федеральные транспорт, пути сообщения». Статья 72 Конституции не содержит указаний на то, что какой-либо вопрос деятельности транспорта относится к совместному ведению федерации и её

субъектов. Таким образом, из статьи 73 Конституции следует, что все остальные вопросы транспорта (кроме федерального транспорта и федеральных путей сообщения) относятся к ведению субъектов Российской Федерации и по данным вопросам субъекты федерации обладают всей полнотой государственной власти.

С другой стороны, в исключительном ведении Российской Федерации, согласно статьи 71 Конституции, находятся вопросы информации, информационных технологий, обеспечения безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных.

Таким образом, представляется, что ведение реестров служб заказа легкового такси не может быть передано на уровень субъектов Российской Федерации.

Законопроектом вводятся требования к легковому такси, отдельные нормы этих требований являются избыточными, и трудно контролируемые. При этом возникает вопрос - как согласуется уведомительный порядок формирования региональных реестров легкового такси с перечнем требований к автомобилям легкового такси.

*б) Введение в законодательство понятие «физическое лицо» и понятия «перевозчик легкового такси».*

Законопроектом предлагается ввести, наряду с понятием «водитель легкового такси» широкое понятие «физическое лицо», которое становится «перевозчиком легкового такси» с возложением на такое лицо большого количества обязанностей и ответственности, не только как водителя легкового такси, но и как субъекта предпринимательской деятельности.

Представляется, что такие новеллы, наряду с вводимым термином «выражает намерение заключить договор фрахтования», противоречат Гражданскому Кодексу Российской Федерации в части правоспособности юридических и физических лиц, а также в части определений договора фрахтования и договора перевозки.

*в) Введение в административные требования обязательного наличия у «перевозчиков легкового такси» гражданско-правовых договоров с*

*коммерческими организациями как условия допуска к осуществлению деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковыми такси.*

Статьей 13 и статьей 20 законопроекта вводятся два типа договоров гражданско – правового характера для «перевозчиков легкового такси», которые обязательны для включения в региональный реестр перевозчиков легкового такси, а прекращение их действия влечет за собой потерю специальной правоспособности. В то же время, государственный региональный контроль не может распространяться на гражданско-правовые отношения между субъектами предпринимательской деятельности.

*г) Выведение перевозок пассажиров и багажа легковыми такси за рамки регулирования отношений, возникающих при оказании услуг автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, которые являются частью транспортной системы Российской Федерации.*

Статьей 32 законопроекта предлагается отменить для перевозок пассажиров и багажа легковыми такси действие статьи 34 «ответственность перевозчика, фрахтовщика» Федерального закона № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта». Таким образом, законопроект полностью исключает ответственность фрахтовщика перед фрахтователем и пассажирами легкового такси.

*д) Введение декларативной нормы законопроекта - обязательного страхования гражданской ответственности перевозчика за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров.*

Законопроектом, (в случае, если заключение такого договора предусмотрено законодательством Российской Федерации о страховании) вводится обязанность физического лица – «перевозчика легковым такси», страховать свою гражданскую ответственность перевозчика легковым такси за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров.

Представляется, что законопроект должен содержать прямые нормы по введению такого типа обязательного страхования.

*е) Введение солидарной ответственности служб заказа легкового такси за вред, причиненный жизни и здоровью пассажиров.*

Солидарная обязанность (ответственность) или солидарное требование возникает, если солидарность обязанности или требования предусмотрена договором или установлена законом. Поскольку законопроект не предусматривает внесение изменений в ГК РФ в части установления законом случаев солидарности за вред причиненный жизни и здоровью пассажиров легкового такси, то солидарная ответственность в этом случае является договорной. Реализация этой новеллы приведет к необходимости каждому физическому лицу (перевозчику) заключать со службой заказа легкового такси договор (соглашение) о солидарной ответственности. В случае же отсутствия такого договора (соглашения) обязанности нести солидарную ответственность служб заказа легкового такси юридически не возникает.

**Основные существенные недостатки законопроекта:**

*а) Двойные толкования норм законопроекта.*

Статьей 21 законопроекта закладывается возможность фактически любой службе заказа легкового такси не выполнять все требования к службам заказа такси и их обязанности, устанавливаемые законопроектом. Для этого достаточно быть внесенным в региональный реестр перевозчиков легкового такси и оформить службу заказа легкового такси как «структурное подразделение перевозчика легковым такси».

При этом предметом регионального государственного контроля (надзора) в сфере легкового такси, установленного статьей 29 законопроекта, не является контроль трудовых отношений водителей легкового такси.

В случае самостоятельной работы водителем такси перевозчика легкового такси - физического лица, обязанности перевозчика легкового такси, установленные статьей 11 законопроекта, могут (но не обязаны) выполнять службы заказа такси.

При этом указанные обязанности «перевозчика легкового такси» полностью дублируют обязанности фрахтовщика, установленные Правилами перевозок пассажиров автомобильным транспортом, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 01.10.2020 № 1586

*б) Отсутствие в законопроекте экспериментальных правовых режимов.*

Законопроектом не предусматривается реализация экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации, которые возможны как в сфере перевозок пассажиров, так и в сфере организации транспортного обслуживания населения и государственного управления.

## **2. Повлияет ли принятие проекта НПА на расходные обязательства субъектов Российской Федерации?**

*Законопроектом предлагается ввести существенные расходные обязательства для субъектов Российской Федерации:*

- Организация и ведение трёх региональных реестров;
- Осуществление государственного регионального контроля (надзора) в сфере легкового такси;
- Организация выдачи разрешений, прав, приема уведомлений о включении в реестр, их приостановление, возобновление, аннулирование действия, внесения изменений в реестры;
- Ведение административного производства и представительство в судах;
- Разработка и организация работы региональной информационной системы;
- Организация информационного взаимодействия и передачи данных в федеральный орган исполнительной власти;
- Обеспечение доступа служб заказа легкового такси к сведениям, содержащимся в региональном реестре перевозчиков легковыми такси и региональном реестре легковых такси в автоматизированном режиме;
- Организация аттестации водителей легкового такси на знание расположения на территории субъекта Российской Федерации объектов транспортной инфраструктуры, объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), (при наличии), объектов здравоохранения, образования, спорта, объектов, занимаемых органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также путей подъезда к ним, действий в чрезвычайной ситуации, правил перевозки пассажиров и багажа легковым такси;

- Применение мер государственной поддержки перевозчиков легковыми такси, в том числе в целях стимулирования использования в качестве легкового такси электромобилей, транспортных средств с двигателями, работающими на газомоторном топливе, перевозок пассажиров из числа инвалидов;
- Организация парковок (парковочных мест) для легковых такси в местах повышенного спроса на перевозки, предоставление мест для стоянки легковых такси на парковках общего пользования, организация при перевозках легковыми такси посадки и высадки пассажиров, в том числе пассажиров из числа инвалидов, на участках улично-дорожной сети, расположенных в зонах жилой застройки, у железнодорожных вокзалов, автовокзалов (автостанций), аэропортов, объектов культуры, медицинских организаций и других подобных объектов.

Указанные расходные обязательства законопроектом предполагается исполнять исключительно за счет бюджетов субъектов Российской Федерации.

### **3. Какие выгоды и преимущества могут возникнуть в случае принятия предлагаемого регулирования?**

*а) Потребители услуг легкового такси (пассажиры):*

Отсутствуют.

*б) Органы государственной власти субъектов Российской Федерации:*

Отсутствуют.

*в) Службы заказа легкового такси (агрегаторы):*

- Снижение расходов на урегулирование ущерба и вреда жизни и здоровью пассажиров легкового такси;
- Преимущества средних и мелких служб заказа легкового такси перед крупными технологическими компаниями – возможность не выполнять требования законопроекта к службам заказа легкового такси.

*г) Таксопарки и автопредприятия:*

Отсутствуют.

*д) Водители легкового такси:*

Отсутствуют.

#### 4. Какие риски и негативные последствия могут возникнуть в случае принятия предлагаемого регулирования?

а) *Потребители услуг легкового такси (пассажиры):*

##### **Негативные последствия:**

- Отмена ответственности по договору фрахтования легкового такси: за не предоставление транспортного средства по договору фрахтования легкового такси;
- Отмена возмещения убытков фрахтователю за несвоевременное представление транспортного средства по договору фрахтования легкового такси;
- Отмена выплаты компенсации в счет возмещения вреда, причиненного при перевозке пассажира его здоровью, в сумме, определяемой исходя из характера и степени повреждения здоровья в соответствии с нормативами, установленными Правительством Российской Федерации;

##### **Риски:**

- непринятия обязательного страхования гражданской ответственности перевозчика легкового такси за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров.

б) *Органы государственной власти субъектов Российской Федерации:*

##### **Негативные последствия:**

- Невозможность осуществления контроля за соблюдением установленных требований к легковому такси, связанные с уведомительным порядком формирования регионального реестра легковых такси.

##### **Риски:**

- Невыполнения возложенных законопроектом расходных обязательств субъектов Российской Федерации в связи с отсутствием средств в региональном бюджете;
- Снижение уровня безопасности дорожного движения, рост аварийности и ДТП;

- Дробление автотранспортных предприятий, связанных с переводом всей ответственности на физические лица, появление новых серых схем с целью минимизации налогов;
- Уменьшение поступления налогов;
- Социально - экономический протест участников рынка такси.

в) *Службы заказа легкового такси (агрегаторы):*

**Негативные последствия:**

- Необходимость крупным технологическим компаниям выполнять требования по информационному взаимодействию с органами государственной власти.
- Увеличение бюрократической нагрузки.

**Риски:**

- Невыполнения возложенных законопроектом расходных обязательств субъектов Российской Федерации в связи с отсутствием средств в региональных бюджетах, и, как следствие - отсутствие возможности выполнения требований законопроекта.

г) *Таксопарки и автопредприятия:*

**Негативные последствия:**

- Недобросовестная конкуренция, связанная с переводом всей ответственности на физические лица, появление новых серых схем с целью минимизации налогов;
- Увеличение бюрократической нагрузки;

**Риски:**

- Махинации с автомобилями такси, связанные с введением статьей 30 законопроекта нормы по которой владельцем транспортного средства, будет считаться арендатор транспортного средства по договору аренды.

д) *Водители легкового такси:*

### **Негативные последствия:**

- Кратное увеличение бюрократической нагрузки;
- Перевод всей финансовой ответственности на водителя легкового такси;
- Необходимость постоянно иметь «документы, подтверждающие отсутствие фактов его привлечения к административной ответственности»;
- Необходимость обязательного заключения двух видов гражданско-правовых договоров с коммерческими организациями как условия допуска к осуществлению деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковыми такси и двух договоров (соглашений) о солидарной ответственности со службой заказа легкового такси и «исполнителем» по договору «по обеспечению осуществления деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси».

### **Риски:**

- Дальнейшее снижение уровня доходов водителей легкового такси;
- Снижение уровня социальных и трудовых гарантий в связи с более выгодным для бизнеса переводом наемных работников в категорию физических лиц – «перевозчиков легкового такси».

## **5. Какое влияние на социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации может оказать предлагаемое регулирование?**

Предлагаемое регулирование базируется на концепции, принятой в 2011 году, при принятии действующего федерального закона устанавливающего административные требования к участникам деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковыми такси. Основой этой концепции является передача полномочий по организации транспортного обслуживания населения легковыми такси на региональный уровень и введение государственного регионального контроля перевозок пассажиров и багажа легковыми такси.

На протяжении последнего десятилетия у субъектов Российской Федерации по Федеральному закону от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и

исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» есть два вида полномочий в сфере такси – организация транспортного обслуживания населения легковыми такси и осуществление государственного регионального контроля в этой сфере. Существующие полномочия реализуются за счёт средств региональных бюджетов. При этом субвенций из федерального бюджета на эти цели не предусмотрено.

В подавляющем числе регионов на реализацию полномочий региональные бюджеты выделяют средства только на 2-3 штатных сотрудников уполномоченных органов, которые отвечают за все функции. В 20 субъектах Российской Федерации – за такси отвечает 1 сотрудник.

В некоторых регионах выдачей разрешений такси и ведением реестра выданных разрешений занимаются экзотические ведомства, например департамент по взаимодействию с федеральными органами власти и мировой юстиции ЯНАО.

Введение более расширенного регулирования сферы легкового такси на таких же принципах, без решения вопросов финансирования реализации полномочий, ничего не поменяет в социально – экономическом развитии субъектов Российской Федерации.

## **6. Является ли предлагаемое регулирование оптимальным способом решения проблемы?**

*Предлагаемое регулирование общественных отношений в сфере такси не является оптимальным по следующим причинам:*

- Устаревшая концепция регулирования, не учитывающая изменений в экономике и общественных отношениях;
- Увеличиваются расходные обязательства субъектов Российской Федерации;
- Предлагаемое регулирование существенно меняет гражданско-правовые отношения, возникающие при оказании услуг автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, которые являются частью транспортной системы Российской Федерации;

- Предлагаемое регулирование ухудшает социально-экономическое положение граждан Российской Федерации;
- Предлагаемое регулирование не соответствует стратегическим инициативам социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года по направлению цифровой трансформации.