Информационный материал от Ярославской области

на II Международный Евразийский форум «Такси»

**Совершенствование правового регулирования деятельности в сфере организации перевозок пассажиров и багажа легковым такси**

***В борьбе с нелегальными перевозчиками.***

В настоящее время действующее законодательство, регулирующее перевозку пассажиров и багажа легковым такси, имеет ряд существенных недостатков:

* отсутствуют реальные механизмы контроля со стороны налоговых, иных надзорных органов за деятельностью перевозчиков в части обеспечения легальности, безопасности, качества предоставляемых услуг;
* отсутствует ответственность перевозчиков за возможные негативные последствия представления потребителю услуги, не соответствующей качеству;
* допускается нарушение антимонопольного законодательства, распространение организаций, занимающих доминирующее положение на рынке данных услуг, установление демпинговых цен.

Предприниматели, легально оказывающие услуги по перевозке пассажиров и багажа, вынуждены прекращать свою деятельность. Их место на рынке занимают федеральные таксомоторные перевозчики, которые ведут свою предпринимательскую деятельность на территории региона, при этом налоги в областной бюджет не платят.

**В последнее время участились случаи, когда недобросовестные лица после получения разрешения на осуществление перевозок пассажиров и багажа легковым такси намеренно прекращают статус юридического лица и продолжают деятельность, что негативно сказывается на безопасности перевозок и доходах в бюджет.**

Реализация федерального закона от 21.04.2011 № 69-ФЗ в регионах привела к существенному ухудшению положения дел субъектов предпринимательской деятельности, работающих в сфере перевозок пассажиров и багажа легковым такси. Произошла резкая монополизация рынка такси федеральными диспетчерскими службами. **Основная цель закона – борьба с нелегальными перевозчиками и выведение предпринимателей из тени в этом секторе рынка, не достигнута. Контроль за деятельностью нелегальных перевозчиков практически не осуществляется. Как следствие, представители малого и среднего предпринимательства, законно осуществляющие таксомоторную деятельность в регионах, могут быть полностью вытеснены с этого рынка.**

***Нужен ли отдельный отраслевой закон?***

Нужен ли самостоятельный закон о такси? Вопрос не из простых по многим причинам. Разработка любого законопроекта состоит в том, чтобы определить сферу общественных отношений, которую данный закон призван урегулировать, найти его место в системе действующих и принимаемых законов и нормативных правовых актов.

**Необходимость разработки отдельного закона о такси, во многом, вызвана именно противостоянием субъектов предпринимательской деятельности в сфере перевозок пассажиров и багажа легковым такси с представителями крупных сетевых структур.** Отраслевой закон должен стать **головным кодифицированным актом, обладающим приоритетом в регулировании отношений в сфере таксомоторных перевозок и деятельности, связанной с ними**.

С учетом системного подхода это должен быть закон о государственном регулировании деятельности по перевозки пассажиров и багажа, включающий в себя:

* **определение целей и сферы применения такого законопроекта**, который должен распространятся на деятельность таксомоторных перевозок, а также прочего сухопутного пассажирского транспорта (в случае аренды автомобиля с водителем), чартерные перевозки, предоставление услуг с экскурсионными и прочими целями, аренда междугородних и городских автобусов с водителем, перевозка пассажиров на автомобиле с живой тягой, а также деятельность по оказанию информационных услуг;
* **введение единой терминологии и понятийного аппарата**: легковое такси, таксомоторный транспорт, таксомоторные перевозки, перевозчик, тариф, служба заказа такси, операторская служба, диспетчерская служба, стоянка такси;
* **определение системы правоотношений**, регулируемых законопроектом, с указанием регламентации данных правоотношений законодательными и подзаконными актами на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации;
* **установление методов государственного регулирования** деятельности по перевозке пассажиров и багажа сухопутным пассажирским транспортом, не подчиняющимся расписанию, а именно: установление требований к ее организации и осуществлению, антимонопольного регулирования в этой области, информационного обеспечения, государственного контроля (надзора) в этой области;
* **разграничение полномочий публичной власти разного уровня в области государственного регулирования этой деятельности с обязательным уточнением и корректировкой полномочий, приводимых в федеральном законе № 184-ФЗ** (при этом необходимо на федеральном уровне закрепить обязанность на региональном уровне ведения реестра перевозчиков и служб заказа такси, а также определение и создания мест для стоянок для использования перевозчиками);
* **регламентация требований к организации и осуществлению указанной деятельности** (права и обязанности участников правоотношений, порядок получения и использования разрешений на осуществление перевозок пассажиров и багажа, требования, предъявляемые к транспортным средствам, на которых осуществляется перевозка пассажиров и багажа, их водителям и иным лицам, осуществляющим либо организующих указанную деятельность);
* **регламентация антимонопольного регулирования и государственного контроля (надзора) в этой области**;
* **обеспечение прозрачности и публичности информации о деятельности таксомоторных перевозок** и связанной с ними деятельности путем создания и функционирования в открытом доступе в сети Интернет единого информационного ресурса, содержащего сведения о таксомоторных перевозчиках и лицах, осуществляющих деятельность по приему и (или) передаче заказов легкового такси, и обеспечивающего доступность информации для потребителей и контрольно-надзорных органов.

***В чем суть законодательной инициативы?***

Государственное регулирование рынка таксомоторных перевозок неоднократно претерпевало значительные изменения. В настоящее время в Государственную Думу РФ внесен проект Федерального закона «О государственном регулировании деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», разработанный депутатами Вячеславом Лысаковым и Евгением Москвичевым.

Предпринимаются попытки урегулировать деятельность в сфере организации транспортного обслуживания населения легковым такси и предоставления населению транспортных услуг легкового такси. С этой целью планируется **принять отдельный закон**, закрепив в нем: правовые основы организации и функционирования единого рынка перевозок пассажиров и багажа легковым такси на территории РФ; требования к транспортным средствам, используемым для оказания услуг по перевозке пассажиров и багажа легковым такси на территории РФ; требования к водителям такси.

Действие указанного закона предполагается распространить на деятельность:

* организаций, участвующих в предоставлении госуслуг по перевозке пассажиров и багажа легковым такси;
* перевозчиков;
* юридических и физических лиц, осуществляющих прием или передачу заказов на перевозку пассажиров и багажа легковым такси (диспетчерские, операторские и иные службы заказа).

Согласно законопроекту право на осуществление предпринимательской деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси будет возникать **с момента получения**юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем **разрешения на осуществление данного вида деятельности**.

Выдавать или переоформлять разрешения, выдавать дубликаты разрешений на осуществление деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси на территории субъекта РФ будут**уполномоченные органы по месту регистрации заявителя**. Срок такого разрешения – **не менее пяти лет**.

Выдача разрешения допускается при наличии у юридического лица или индивидуального предпринимателя на праве собственности, праве хозяйственного ведения либо на основании **договора лизинга или договора аренды** **транспортных средств** категории Ml, предназначенных для оказания услуг по перевозке пассажиров и багажа легковым такси, а также в случае использования индивидуальным предпринимателем транспортного средства категории Ml на основании выданной физическим лицом нотариально заверенной доверенности на право распоряжения транспортным средством, если указанные транспортные средства соответствуют необходимым требованиям.

Установлены **обязательные требования**, предъявляемые **к легковым такси**, в числе которых:

* наличие на кузове (боковых поверхностях кузова) **цветографической схемы** – композиции из квадратов контрастного цвета, расположенных в шахматном порядке;
* **соответствие кузова такси одному из установленных цветов** (при установлении такого требования законом субъекта Российской Федерации; предусмотрена возможность установления **не менее трех обязательных цветов**);
* наличие на крыше **опознавательного фонаря** оранжевого цвета;
* оборудование такси **таксометром** в случае, если плата за пользование легковым такси определяется в соответствии с показаниями таксометра на основании установленных тарифов исходя из фактического расстояния перевозки и (или) фактического времени пользования легковым такси.

При этом, на транспортные средства, используемые для перевозки пассажиров и багажа легковым такси, **не распространяются требования обязательного оснащения дополнительным оборудованием в виде тахографов и аппаратуры спутниковой навигации системы ГЛОНАСС**.

В свою очередь, **водитель легкового такси** должен иметь общий **водительский стаж не менее трех лет**. **Юридическое лицо или индивидуальный предприниматель**, осуществляющие деятельность по оказанию услуг по перевозке пассажиров и багажа легковым такси, **обязаны**:

* обеспечивать техническое обслуживание и ремонт легковых такси;
* проводить контроль технического состояния легковых такси перед выездом на линию;
* обеспечивать прохождение водителями легковых такси предрейсового медицинского осмотра.

Помимо этого, планируется **снизить административную ответственность легальных перевозчиков и усилить наказания для нелегальных перевозчиков**. Также [КоАП РФ](http://base.garant.ru/12125267/11/#block_11141) предлагается дополнить новым составом правонарушения –**осуществление предпринимательской деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым транспортным средством без соответствующего разрешения**. За указанное деяние водителей предполагается наказывать штрафом в размере **30 тыс. руб.** Повторное совершение административного правонарушения помимо штрафа повлечет **лишение права управления транспортными средствами на срок от трех до шести месяцев**.

Как отмечается в пояснительной записке к документу, он позволит сформировать эффективный механизм правового регулирования отношений в сфере осуществления таксомоторных перевозок. В свою очередь, это позволит повысить уровень безопасности дорожного движения, конкуренции в данном сегменте рынка, качество обслуживания пассажиров, увеличить объем поступлений в бюджет, а также сформировать спрос на услуги перевозок легковым такси. Принятие законопроекта создаст правовые условия, обеспечивающие превращение таксомоторной отрасли в ресурс социально-экономического развития, в важный механизм формирования инновационного потенциала общества и экономики, при одновременном сохранении юридических гарантий свободы и равного доступа к оказанию услуг профессиональными субъектами на рынке услуг.

***Идея хорошая, но….***

Поддерживая основную идею о разработке отдельного закона о такси, приходится признать, что попытка внесения законопроекта не решает указанных выше проблем правового регулирования деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси.

Несмотря на объективную необходимость замены действующего федерального закона от 21.04.2011 № 69-ФЗ на отдельный федеральный закон о деятельности такси, внесенный в Государственную Думу РФ **проект закона имеет юридические, юридико-технические ошибки, а также неправильное толкование гражданского законодательства**.

Предлагаемые нормы законопроекта **входят в противоречие с четырьмя федеральными законами и иными нормативными правовыми актами**. В случае его принятии, также необходимо будет привести в соответствие законы субъектов Российской Федерации и нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Деятельность легкового такси в России регулируется, в том числе:

* Гражданским кодексом РФ;
* Уставом автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта, утв. федеральным законом от 08.11.2007 № 259-ФЗ;
* Правилами перевозки пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, утв. постановлением Правительства РФ от 14.02.2009 № 112.

При этом статьей 1 законопроекта не указывается необходимость пользования нормами указанных выше законов и нормативных правовых актов. **Авторами законопроекта выводится из-под действия гражданского законодательства деятельность по перевозке пассажиров и багажа легковым такси**, что совершенно недопустимо с юридической точки зрения.

В тексте проекта закона **подменяется понятие «фрахтовщик легкового такси» на понятие «перевозчик»**, что противоречит определениям действующего гражданского законодательство, согласно которому договор фрахтования легкового такси заключается фрахтовщиком либо представителем фрахтовщика непосредственно, либо по месту нахождения фрахтовщика легкового такси, а также путем принятия заказа фрахтователя с помощью любых средств связи.

Более того, статьей 7 законопроекта предусмотрена норма о том, **что органы государственной власти субъектов РФ могут устанавливать дополнительные условия и требования, дающие право на приоритетную государственную поддержку**. Это недопустимо, поскольку **данная норма закладывает условия для коррупционных отношений** – получения государственной поддержки субъектами предпринимательской деятельности при условии выполнения широко трактуемых условий и требований, в том числе и установления тарифов.

Введение законопроектом законодательной новеллы – повторного совершения административного правонарушения за осуществление предпринимательской деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым транспортным средством водителем, не имеющим разрешения на осуществление деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси – подразумевает усиление штрафных санкций на нелегальных таксистов, но авторы закона не учли то, что наказание за нелегальный извоз физических лиц – водителей транспортных средств уже существует. **При этом полностью отсутствует ответственность за работу без разрешения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей**.

**Данный пробел законодательства позволяет безнаказанно организовывать нелегальный извоз «диспетчерскими, операторскими и иным службам заказа такси»**, которые, являясь, согласно федеральному законодательству, фрахтовщиками легкового такси, заключают договора фрахтования легкового такси путем принятия заказа фрахтователя с помощью любых средств связи, передают их для исполнения лицам, не имеющим разрешений на перевозку пассажиров и багажа легковым такси. Де-юре – своим «представителям фрахтовщика», на транспортные средства которых они обязаны получить разрешение по договору аренды транспортных средств. **Необходимо изменить подход законодателя к установлению ответственности за нелегальный извоз**.

**Законопроект должен устранять существующие в действующем законодательстве правовые пробелы, но вместо этого предлагаются нормы, снижающие требования к субъектам предпринимательства, осуществляющим нелегальную таксомоторную деятельность, а также нормы, носящие коррупционный характер**.

Предлагаемый законопроект, прежде всего, **отражает интересы «диспетчерских служб заказа такси»,** являющихся в настоящее время основными организаторами нелегального извоза в Российской Федерации**, что негативно скажется на социальном и экономическом положении субъектов предпринимательской деятельности в сфере перевозок пассажиров и багажа легковым такси и безопасности легкового такси**. Кроме того, снижение тарифов на перевозку и изъятие прибыли у предпринимателей, осуществляющих таксомоторную деятельность, **не позволит своевременно обновлять парк такси новыми автомобилями**.

***Не останавливаясь на достигнутом…***

В целях комплексного решения целого ряда нормативно-правовых, организационных, научно-технических и юридических проблем в сфере таксомоторного обслуживания населения регионов Российской Федерации необходимо привести как федеральное, так и региональное законодательство в соответствие с современными экономическими реалиями. Фрагментарное изменение данных правоотношений нецелесообразно.

 Несомненно, внесенный в Государственную Думу РФ законопроект «О государственном регулировании деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси в РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» требует пристального внимания и нуждается в доработке.

 Ярославской областной Думой в апреле этого года были рассмотрены и поддержаны предложения Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Ярославской области, которые также необходимо учесть при внесении поправок в проект федерального закона «О государственном регулировании деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси в РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ». Постановление Ярославской областной Думы от 29.04.2014 № 106 «О предложениях Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Ярославской области» направлены в Комитет Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации по транспорту.

**Предложения от Ярославской области заключаются в следующем**:

1) Определить **четкое разграничение полномочий органов государственной власти Российской Федерации, субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления**. Так, например, в компетенцию регионального органа исполнительной власти в области таксомоторных перевозок предлагается включить:

* обязательное определение методики расчета формулы базовой тарификации минимальной перевозки пассажиров и багажа легковым такси;
* ведение реестра перевозчиков и служб заказа такси, определение и создание мест для стоянок для использования перевозчиками;
* ведение специализированного информационного ресурса в открытом доступе в сети Интернет, содержащего сведения о таксомоторных перевозчиках и лицах, осуществляющих деятельность по приему и (или) передаче заказов легкового такси;
* ежегодное информирование регионального налогового органа о лицах, получивших разрешение на осуществление деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси.

2) В целях наведения порядка с диспетчерскими и иными информационными службами такси предлагается ввести **нормы, предполагающие выдачу разрешений на деятельность по приему и (или) передаче заказов легкового такси юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями**. Это позволит избежать подмены кода внешнеэкономической деятельности с оказания услуг легкового такси на информационную деятельность. Кроме того, закрепить на законодательном уровне обязанности таких диспетчерских, операторских или иных служб заказа:

* принимать и передавать заказы на перевозку пассажиров и багажа легковым такси;
* заключать договора о передаче заказов на перевозку пассажиров и багажа легковым такси юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям с разрешениями выданными уполномоченным органом;
* информировать заказчика о прибывшем автомобиле перевозчика с указанием марки, государственного номера, цвета и время прибытия транспортного средства к месту посадки;
* информировать уполномоченный орган, налоговый орган о заключенных договорах с перевозчиками и их данными;
* информировать заказчика о тарифах и предварительной стоимости поездки.

3) Выдачу разрешений дополнить, в том числе для юридических лиц или индивидуальных предпринимателей, у которых транспортные средства не только на праве собственности или аренды, но и **праве хозяйственного ведения, лизинга**.

4) Ввести обязанность выдачи **транспортной карты** с указанием марки, государственного номера транспортных средств, имеющихся в парке у юридического лица и индивидуальных предпринимателей. При получении разрешения юридическому лицу (индивидуальному предпринимателю) транспортные карты предлагается выдавать уполномоченным органом на каждый автомобиль, заявленный в разрешении по форме, утвержденной высшим исполнительным органов власти субъекта Российской Федерации. Водители обязаны закрепить транспортную карту на лобовом стекле транспортного средства.

5) Для получения разрешения на осуществление деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси предлагается включить в перечень следующие документы, необходимые к представлению в уполномоченный орган вместе с заявлением:

* копию документа, удостоверяющего личность заявителя (представителя заявителя), и копию доверенности представителя заявителя;
* копии свидетельств о регистрации транспортных средств, которые предполагается использовать для оказания услуг по перевозке пассажиров и багажа легковым такси, заверенные заявителем;
* копию договора лизинга или договора аренды транспортного средства, которое предполагается использовать для оказания услуг по перевозке пассажиров и багажа легковым такси;
* платежный документ, подтверждающий оплату государственной пошлины;
* документ о прохождении технического осмотра с ограничением до 1 года для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих прием, трудоустройство водителей на транспортные средства собственного парка;
* договор на техническое обслуживание транспортных средств с предприятием, имеющим сертификат соответствия на проведение технического осмотра и ремонт, стоянку, мойку;
* договор с организацией или мед. учреждением, имеющим лицензию на проведение предрейсового или послерейсового осмотра водителей;
* полис обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств;
* договор обязательного страхования гражданской ответственности перевозчика за причинение вреда жизни, здоровью и имуществу пассажиров;
* копии документов, подтверждающих наличие общего водительского стажа не менее 3 лет у водителей, с которыми заключили (предполагают заключить) трудовые договоры.

6) Для использования транспортного средства в качестве легкового такси предлагается соблюдение следующих обязательных требований:

* легковое такси должно иметь **на всех боковых поверхностях кузова** цветографическую схему, представляющую собой композицию из квадратов контрастного цвета, расположенных в шахматном порядке, **нанесенных краской, пленкой на клеевой основе, резиновой лентой на магнитной основе, брендовых названий фирм, контактных телефонов**;
* кузов транспортного средства, используемого в качестве легкового такси, **должен соответствовать одному из установленных законом субъекта РФ цветов**;
* на крыше транспортного средства иметь опознавательный фонарь оранжевого цвета;
* легковое такси должно быть оборудовано таксометром в случае, если плата определяется показаниями таксометра на основании установленных тарифов исходя из фактического расстояния перевозки и (или) фактического времени пользования легковым такси
* легковое такси **должно иметь государственные номера желтого цвет**.

7) Для решения проблем оказания услуг **федеральными едиными службами и преодоления противостояния субъектов предпринимательской деятельности в сфере перевозок пассажиров и багажа легковым такси с представителями крупных сетевых** структур предлагается закрепить в законе право заключение договора фрактования на территориях субъектов Российской Федерации на основании**:**

* разрешения на осуществления перевозок пассажиров и багажа легковым такси, выданного уполномоченным органом фрактовщику, осуществляющий деятельности на территории субъекта РФ;
* либо разрешения на осуществления перевозок пассажиров и багажа легковым такси, выданного уполномоченным органом фрактовщику, у которого пункт подачи легкового такси находится на территории субъекта РФ, а пункт назначения находится за пределами территории данного субъекта РФ;
* либо разрешения на осуществления перевозок пассажиров и багажа легковым такси, выданного уполномоченным органом фрактовщику, и соглашений, заключенных между субъектами РФ.

8) Особое внимание уделить **нормам об административной ответственности**. В целях ужесточения административной ответственности предлагается исключить предлагаемую законопроектом № 472515-6 дифференциацию сумм штрафов, не допускать снижения установленных уже размеров ответственности, а также ввести административную ответственность за нарушения требований:

* о передаче заказов на перевозку пассажиров и багажа легковым такси,
* к организации и осуществлению деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси, а также по приему и (или) передаче заказов легкового такси.

***И в заключение.***

Опыт реформ, прошедших в стране, показал, что развитие цивилизованного рынка таксомоторных перевозок самостоятельно, без помощи государства, невозможно. Государственное регулирование деятельности этой сферы относится к одной из важных функций, поскольку данная отрасль тесно связана с безопасностью жизни и здоровья людей. Необходимость государственного регулирования рынка таксомоторных перевозок определяется также и рядом иных факторов. Так, например, как любая отрасль общественных отношений – рынок таксомоторных перевозок нуждается в:

* определении фундаментальных правил в интересах общественной безопасности;
* поддержании здоровой конкуренции и защите от негативных последствий высокого уровня конкуренции;
* соблюдении транспортного пространства, наличии действенной системы контроля;
* регулировании уровня тарифов и выполнения социальных заказов;

Для обеспечения этих факторов российское законодательство должно содержать два основных принципа: качество и безопасность услуг такси.

Материал подготовлен аппаратом Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Ярославской области. 150003, г. Ярославль, ул. Терешковой, д. 12. Тел. (4852) 785603, факс (4852) 785606,e-mail: ombudsmanyar@mail.ru, http://www.ombudsmen-yar.ru/