

Нормативно-правовое регулирование «карпулинга»

В. Кузьмина



Заместитель Министра транспорта РФ Николай Асаул 30 мая 2018 г. провел очередное заседание Координационного совета представителей автомобильного и городского пассажирского транспорта. Участники заседания обсудили вопрос типовых правил пользования метрополитеном, а также нормативного регулирования работы мобильных приложений и Интернет-сайтов, обеспечивающих возможность организации совместных поездок, – так называемой системы «карпулинг».

Во вступительном слове Н. Асаул отметил, что одним из основных положений типовых правил пользования метрополитеном является перечень прав и обязанностей пассажиров, что вызывает повышенный интерес как со стороны граждан, так и со стороны экспертного сообщества. При предварительном обсуждении проекта Типовых правил особое внимание привлекли нормы, касающиеся правил перевозок детей, оплаты проезда, провоза животных, велосипедов и ручной клади.

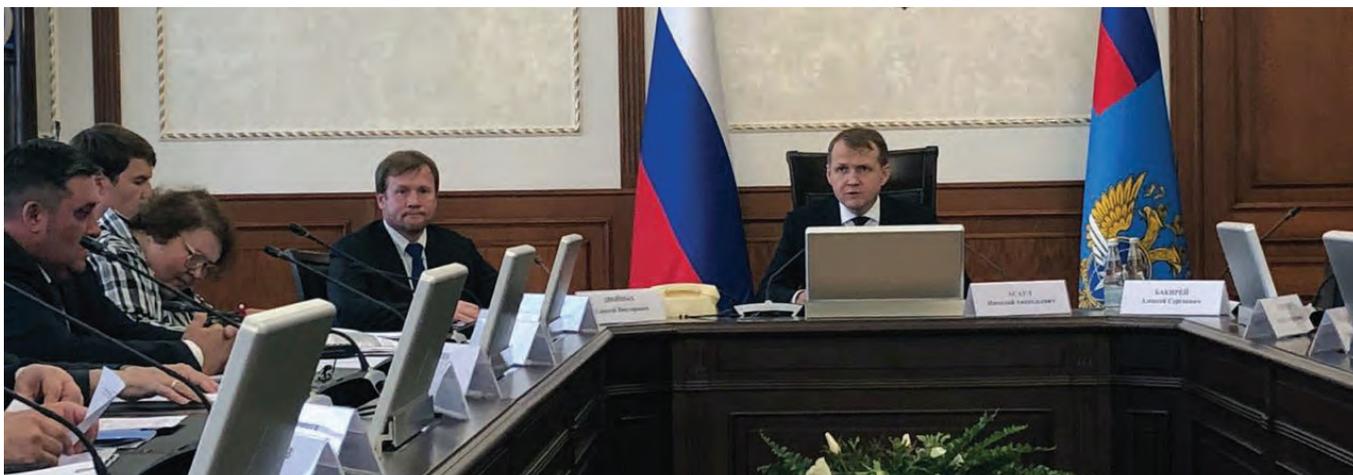
С докладом «О Типовых правилах пользования метрополитеном» выступил Председатель Совета Международной ассоциации «Метро», начальник ГУП «Московский метрополитен» Виктор Козловский.

В ходе обсуждения проекта при участии представителей региональных органов власти, Международной ассоциации «Метро», аппарата Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации, а также других экспертных организаций проект Типовых правил пользования метрополитеном был в целом одобрен. Принято решение о его доработке с учетом высказанных замечаний и предложений и направлении на согласование в заинтересованные федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, организации, осуществляющие перевозки метрополитеном, и общественные структуры.

Рассмотрение второго вопроса – работы мобильных приложений для «карпулинга» – предусмотрено планом заседаний, сформированным с учетом предложений членов Корсовета, и направлено на решение проблемы нелегальных перевозок пассажиров личным автомобильным транспортом. «Рассчитываем, что обсуждение предлагаемых решений с участием представителей отраслевого сообщества и интернет-сервисов позволит сформировать «дорожную карту» в сфере нормативного правового регулирования организации совместных поездок», – отметил Н. Асаул.

В рамках обсуждения указанного вопроса были заслушаны доклады председателя НП «Оренбургский транспортный союз» Николая Трофимова, директора Союза автотранспортных предпринимателей Свердловской области Лилии Саранчук, президента некоммерческого партнерства «Единая Транспортная Система «Российские Автобусные Линии» Бориса Лорана, а также директора по взаимодействию с органами государственной власти ООО «Комьюто Рус» Марата Муртазина, представлявшего интернет-сервис «БлаблаКар».

Участниками заседания была отмечена необходимость совершенствования законодательства в части определения «карпулинг», принципов регулирования этого вида деятельности, включая механизмы правовой



В повестке дня – обсуждение актуальных для перевозчиков вопросов

защиты и страхования водителя и пассажиров. Отдельно отмечен вопрос регулирования заказных перевозок пассажиров, использующих интернет-сайты, в целях устранения недобросовестной конкуренции на рынке пассажирских перевозок. Обсуждались требования к организаторам совместных поездок, ответственность за нарушение этих требований, а также контроль со стороны надзорных органов в данной области.

Расскажем более подробно об основных положениях выступлений участников Координационного совета по вопросу нормативно-правового регулирования «карпулинга».

Предложения по регулированию «карпулинга»

О нормативно-правовом регулировании работы мобильных приложений и веб-сайтов, используемых для организации совместных поездок, рассказал председатель НП «Оренбургский транспортный союз» Н. Трофимов.

Он проинформировал, что в связи с актуализацией проблемы нелегальных перевозок пассажиров личным

автомобильным транспортом и необходимостью регулирования работы мобильных приложений и веб-сайтов, используемых для организации совместных поездок, Ассоциацией «Центр транспортного проектирования» и НП «Оренбургский транспортный союз» при поддержке Министерства транспорта РФ была сделана рассылка профильным органам исполнительной власти и подведомственным организациям с целью рассмотрения предложений и инициатив.

В поступивших предложениях было отмечено несоответствие практики «карпулинга» действующему федеральному законодательству в части перевозок пассажиров автомобильным транспортом, а также в целом отсутствие нормативно-правового определения данного вида деятельности.

В ряде писем содержались предложения о запрете такой сферы деятельности. В других предлагалось не запрещать «карпулинг» целиком, однако ограничить возможность заработка посредством «карпулинга» путем прекращения доступа к сервису при наступлении определенного критерия, к примеру, использование чаще одного раза в месяц, двух раз в сутки, подвоз не более четырех человек за один раз.

Высказывались предложения о четком нормативно-правовом определении «карпулинга» и разграничении коммерческой составляющей от совместной поездки, участники которой несут затраты по себестоимости.

Кроме того, было получено предложение о внесении изменений в 16-ФЗ «О транспортной безопасности» с целью включения «карпулинга» в перечень перевозок, при осуществлении которых формируются автоматизированные централизованные базы персональных данных о пассажирах и водителе каждого транспортного средства.

Ряд субъектов предложили регулировать коммерческую составляющую «карпулинга» по аналогии с лицензированием агрегаторов такси. Также высказывались предложения о необходимости разработки механизмов



Участники Координационного совета



правовой защиты и страховки водителя и пассажиров «карпулинга».

Поступило и такое предложение – регулировать «карпулинг» на основе идеи, что денежные суммы, которые устанавливаются мобильными приложениями по совместным поездкам, не покрывают расходов на эксплуатацию личного автомобиля. А о коммерческом использовании автомобиля уместно говорить в случае превышения доходной части над затратами на его эксплуатацию.

Н. Трофимов сказал, что все поступившие предложения были проанализированы, при этом определены как позитивные последствия в случае их реализации, так и негативные.

В целом предложения по регулированию «карпулинга», в зависимости от их содержания, были объединены в следующие группы:

- запрет этого вида деятельности;
- ограничение возможности заработка;
- определение «карпулинга» и разграничения коммерческой составляющей;
- включение «карпулинга» в перечень перевозок, при осуществлении которых формируются базы данных о пассажирах и водителе транспортного средства;
- регулирование по аналогии с агрегаторами такси;
- не регулировать «карпулинг».

Н. Трофимов в своем выступлении остановился на каждой выделенной группе.

Так, в случае запрета приложения для «карпулинга», позитивных последствий не будет, но появятся негативные в виде препятствования прогрессу, перевода данной сферы деятельности в «черный» рынок.

Если просто ограничить возможность заработка посредством «карпулинга», то остается возможность транспортной самоорганизации граждан, что будет являться позитивным последствием. Вместе с тем на практике ограничить возможность заработка посредством «карпулинга» реализовать будет трудно, что, в свою очередь, является негативным последствием этого предложения.

Однако участниками проводимого опроса было единодушно признано, что четкое нормативно-правовое определение «карпулинга» и его отличий от частного извоза является необходимым мероприятием.

Регулирование «карпулинга» с помощью 16-ФЗ «О транспортной безопасности» приведет к позитивным перспективам автоматического накопления и анализа Big Data по персонифицированному использованию «карпулинга», однако к негативным последствиям отнесена сложность реализации этого предложения на практике.

Предложение по регулированию «карпулинга» аналогично регулированию агрегаторов такси несет в себе позитивные последствия в виде внесения четких «правил игры» в практику «карпулинга», однако усложнение этой процедуры рассматривается как негативное последствие.

Предложение по внедрению механизмов правовой защиты и страховки водителя и пассажиров является важным условием при внедрении предыдущего варианта, но также расценивается как дополнительное усложнение процедуры.

А вот у предложения, чтобы вообще не регулировать «карпулинг», позитивных последствий не будет вовсе. Зато, как считают эксперты, негативных последствий предостаточно. Среди них следующие: рост числа закрывающихся автовокзалов и транспортных компаний; появление зависимости целой отрасли от одной или двух-трех компаний и ухудшение стратегической безопасности транспортной системы в РФ; увеличение роста ДТП вследствие невозможности применения законов, регулирующих безопасность на транспорте, режим труда и отдыха водителей; уменьшение налоговых поступлений от пассажирских перевозок.

Озвучив данные проведенного анализа, Н. Трофимов отметил, что «карпулинг» является частной задачей «общей экономики» («sharing economy»), когда собственник предоставляет предмет собственности в краткосрочное

пользование другим людям, и нормативно-правовое регулирование «карпулинга» должно вестись по общим принципам регулирования данного типа экономических отношений. Но при этом есть определенная специфика, связанная с транспортной отраслью, такая как особые требования к безопасности.

Н. Трофимов считает, что необходимо ввести обязательное налогообложение доходов, получаемых от организации коммерческих совместных поездок, определив критерии по их идентификации.

Он также предложил разработать полноценную «дорожную карту» нормативно-правового регулирования «карпулинга» в Российской Федерации, включающую четкое определение данного вида деятельности, принципов его регулирования, принципов налогообложения, механизмов правовой защиты и страховки водителя и пассажиров.

Рост рынка «попутчиков» наносит ущерб рынку автобусных перевозок

С отрицательной оценкой деятельности «карпулинга» выступил на Координационном совете президент некоммерческого партнерства «Единая Транспортная Система «Российские Автобусные Линии» Борис Лоран. По его мнению, рост рынка «попутчиков» идет за счет катастрофического ущерба для рынка автобусных перевозок. Так, за последние три года отток пассажиров с автовокзалов и перевозчиков на «попутчиков» составил порядка 20%.

Б. Лоран озвучил следующие отрицательные последствия деятельности системы «карпулинга».

1. Пассажирские автотранспортные предприятия лишаются средств для обновления автобусного парка, а многие из них находятся на грани банкротства (более по-

ловины автобусов, эксплуатируемых на межсубъектных маршрутах, имеют возраст свыше 10 лет).

2. Операторы объектов транспортной инфраструктуры лишаются средств для обеспечения полноценной транспортной безопасности и содержания своих объектов.

3. Пассажирские автотранспортные компании вынуждены сокращать количество отправок по маршрутам или вовсе приостанавливать обслуживание маршрутов из-за отсутствия пассажиропотока.

4. Автовокзалы, автостанции и перевозчики сокращают штат сотрудников (на 20–30%), что в том числе сказывается на уровне предоставляемых услуг населению.

Как отметил Б. Лоран, основной удар сервисов «попутчиков» пришелся на маршрутную сеть, где протяженность маршрутов составляет до 500 км. При этом отсутствие госрегулирования сервисов «попутчиков» в конечном итоге приведет к ликвидации целого сектора пассажирских перевозок.

Кроме того, сервисы «попутчиков» способствуют незаконному предпринимательству и росту теневой экономики. Данное утверждение Б. Лоран подкрепил описанием возникающих проблем.

Так, говоря о содействии незаконному предпринимательству, он назвал следующие проблемы:

- сервисы попутчиков (blablacar.ru, poputchik.ru – сайты и мобильные приложения) способствуют развитию нелегальных междугородных пассажирских перевозок, то есть граждане (водители) с личными (или управляемыми по доверенности) автомобилями размещают в сервисе информацию о предоставлении своих услуг по перевозке пассажиров под видом «частного извоза». Данные перевозки происходят без необходимых лицензий и другой разрешительной документации, также как сама



Динамика развития рынка «попутчиков» в Российской Федерации («карпулинга»)

услуга перевозки осуществляется без государственной регистрации гражданина в качестве индивидуального предпринимателя или создания в установленном порядке юридического лица, что является незаконным предпринимательством. При этом сами пассажиры отмечают, что коммерческие водители массово предлагают свои услуги на подобных сервисах.

Для решения этих проблем Б. Лоран предложил обязать водителей размещать в сервисах попутчиков информацию об услуге перевозки только при наличии государственной регистрации, необходимой для законного ведения предпринимательской деятельности, а также при предоставлении лицензий на перевозку и разрешительной документации. Кроме того, необходимо ввести ответственность владельцев (операторов сайтов/мобильных приложений), вплоть до блокировки таких сайтов/мобильных приложений за размещение заведомо ложной информации, а также информации, не отвечающей требованиям транспортной безопасности, правилам пассажирских перевозок, нарушающих статьи КОАП и т.д.

Говоря о содействии росту теневого сектора экономики, Б. Лоран озвучил следующие возникающие проблемы:

- совершаемые через сервисы попутчиков (blablacar.ru, roputchik.ru) поездки оплачиваются пассажирами наличными средствами, при подобных взаиморасчетах не используются ККМ, данный теневой оборот денежных средств скрыт от налоговых органов, что влечет за собой недополучение государством налоговых поступлений, по оценке экспертов, порядка 4 млрд руб. в год.

Для решения этой проблемы Б. Лоран предложил обязать водителей осуществлять с пассажирами либо безналичные расчеты, либо наличные расчеты с использованием ККМ, а также предоставлять отчетность о своей деятельности в налоговые органы.

В качестве примера он привел данные сайта blablacar.ru, где один из водителей, зарегистрированный на сайте в мае, по состоянию на 20 мая уже совершил 43 поездки.

Кроме того, в сервисах «попутчиков» отсутствуют соблюдение норм транспортной безопасности и предрейсовый технический и медицинский контроль.

Отсутствие соблюдения норм транспортной безопасности приводит к возникновению следующих проблем:

- отправление пассажиров в рамках поездок через сервисы попутчиков (blablacar.ru, roputchik.ru) осуществляется от несанкционированных точек отправления при вопиющем несоблюдении норм транспортной безопасности, отсутствии рамок металлодетекторов, просвечивания багажа и т.д. Данные нарушения подвергают повышенному риску участников подобного вида перевозок (пассажиров и водителей), а также создают существенные проблемы правоохранительным органам при предотвращении террористических актов и других тяжких преступлений.



«Попутчики» наносят ущерб рынку автобусных перевозок

Поскольку поездки через сервисы попутчиков осуществляются без должного предрейсового контроля состояния транспортных средств и водителей, то создают дополнительные риски для пассажиров.

Для решения этих проблем В. Лоран предложил распространить на совершаемые через сервисы попутчиков поездки все действующие нормы предрейсового контроля, включая контроль за состоянием транспортных средств и медосмотр водителей.

Как отметил выступавший, отсутствие контроля и регулирования сервисов «попутчиков» ведет к увеличению ДТП. Б. Лоран привел конкретные примеры случаев дорожно-транспортных происшествий с участием пассажиров, воспользовавшихся услугами сайта blablacar.ru.

В заключение своего выступления президент некоммерческого партнерства «Единая Транспортная Система «Российские Автобусные Линии» назвал следующие конкретные предложения по регулированию работы мобильных приложений и Интернет-сайтов, обеспечивающих возможность организации совместных поездок.

1. Определение термина совместной поездки («карпулинг») и ее обязательных составляющих.
2. Определение требований по контролю документов водителей, пассажиров и транспортных средств, участвующих в совместных поездках.
4. Введение требований по дополнительному страхованию ответственности водителей, осуществляющих совместные поездки.
4. Осуществление контроля багажа, а также посылок, отправляемых в рамках совместных поездок без сопровождающего.
4. Установление требований к исправности транспортных средств, используемых для перевозки пассажиров в рамках совместных поездок.
5. Обязательные требования к медицинскому освидетельствованию водителей.

6. Определение ответственности организаторов совместных поездок за нарушение предъявляемых к ним требований.

7. Осуществление контроля за выполнением требований к совместным поездкам со стороны надзорных органов.

Основные отличия сервиса BlaBlaCar

Директор по взаимодействию с органами государственной власти ООО «Комьюто Рус» Марат Муртазин, представляющий интернет-сервис «БлаБлаКар», высказал свою точку зрения по сервису «попутчиков», отразив его позитивные стороны.

По его словам, несомненный плюс деятельности «БлаБлаКар» – это совместные поездки на дальние расстояния и разделение расходов. К примеру, если в автомобиле едут 4 человека, а сумма израсходованного бензина во время поездки составит 6000 руб., то ее участники разделят ее между собой, на каждого придется всего 1500 руб.

Основным отличием сервиса BlaBlaCar и сервиса такси заключается в том, что в первом случае выбирает направление водитель, а во втором – пассажир.

При городских перевозках для сервиса такси среднее расстояние составляет 10 км. Поездки, как правило, осуществляются от центра города в аэропорт. А для сервиса BlaBlaCar в основном характерны междугородные перевозки, среднее расстояние которых равно 286 км. При этом в системе такси деньги зарабатывают, в системе BlaBlaCar водитель их не зарабатывает, а только вместе с попутчиками делит расходы на поездку.

На вопрос участников Координационного совета о том, как контролируется, что водитель не зарабатывает деньги, М. Муртазин сказал, что сервис контролирует это с помощью таких инструментов как:

- условия использования;
- цена рассчитывается из расходов (расстояние и средний расход топлива);
- цена ограничена сверху;



Расходы на поездку распределяются между ее участниками

- количество предлагаемых мест ограничено;
- служба поддержки контролирует и модерирует взаимодействие между попутчиками.

Так, команда из более чем 100 специалистов мониторит взаимодействие пользователей. В ее функции входит обнаружение подозрительных профилей: отзывы, комментарии, обращения. Она может осуществлять и другие ручные проверки. При необходимости происходит приостановка аккаунта водителя. Сотрудники группы мониторинга общаются с водителем и выясняют различные обстоятельства, если все в порядке, то он переводится в список для наблюдения. Если не в порядке, то производят блокировку на постоянной основе. С помощью IT инструментов контролируются и пресекаются попытки повторного создания профиля.

Начало деятельности BlaBlaCar в России приходится на 2014 год, в системе зарегистрировано 15 миллионов пользователей, ежегодный рост составляет 50%. Существует около 30 000 маршрутов, покрывающих почти всю территорию России, среди них наиболее популярны: Екатеринбург – Челябинск, Акабан – Красноярск, Горно-Алтайск – Бийск. 62% пользователей сервиса BlaBlaCar – мужчины, 38% – женщины, средний их возраст – 31 год.

Что касается безопасности перевозки пассажиров, то, по мнению М. Муртазина, водитель с пассажирами водит машину более аккуратно и более внимательно.

Отвечая на вопрос о необходимости законодательного регулирования в этой сфере деятельности, М. Муртазин привел выдержку из законодательства Германии, где коммерческие пассажирские перевозки регулирует Закон о пассажирских перевозках (Personenbeförderungsgesetz). Так, § 1 раздела 2 гласит: «Данный закон не распространяется на перевозки в личном автомобиле, если поездка для пассажира осуществляется бесплатно или из расчета покрытия расходов». Таким образом, концепция совместных поездок характеризуется двумя важными принципами: с одной стороны такие поездки осуществляются с попутчиками, а с другой – водитель не извлекает прибыли, а лишь покрывает расходы.

И все же после выступления М. Муртазина вопросы остались, и главные из них – это обеспечение безопасности пассажиров-попутчиков во время поездки, тем более на дальние расстояния, а также регулирование заказных перевозок пассажиров, использующих интернет-сайты, в целях устранения недобросовестной конкуренции на рынке пассажирских перевозок.

По итогам заседания Координационного совета принято решение о проработке с учетом состоявшегося обсуждения предложений по внесению изменений в нормативные правовые акты в целях регулирования деятельности перевозчиков, осуществляющих перевозки автомобильным транспортом, посредством мобильных приложений и Интернет-сайтов, обеспечивающих возможность организации совместных поездок.