

**Принято на заседании Совета
19 мая 2022 г.
№ 219-2/2022**

**ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона «О высокоавтоматизированных
транспортных средствах и о внесении изменений в отдельные
законодательные акты Российской Федерации»**

Проект федерального закона «О высокоавтоматизированных транспортных средствах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Министерством транспорта Российской Федерации (письмо от 13 апреля 2022 г. № КБ-Д14-04/7886).

Проект разработан в рамках исполнения подпункта «б» пункта 1 Комплекса мероприятий по тестированию и поэтапному вводу в эксплуатацию на дорогах общего пользования высокоавтоматизированных транспортных средств без присутствия инженера-испытателя в салоне транспортного средства, предусматривающих их опытную коммерческую эксплуатацию в отдельных субъектах Российской Федерации, от 12 марта 2021 г. № 2189п-П50, а также во исполнение пункта 2 Плана мероприятий («дорожной карты») реализации механизма управления системными изменениями нормативно-правового регулирования предпринимательской деятельности «Трансформация делового климата» «Новые виды предпринимательской деятельности, основанные на внедрении передовых технологий», утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 ноября 2020 г. № 2871-р.

Согласно пояснительной записке в Проекте закрепляются понятийный аппарат в указанной сфере, необходимый для регулирования отношений, возникающих в связи с эксплуатацией высокоавтоматизированных

транспортных средств (далее – ВТС), полномочия органов государственной власти, обязанности и ответственность иных заинтересованных сторон, включая требования к перевозке пассажиров, грузов, необходимость обязательного страхования гражданской ответственности владельцев ВТС и допуска для участия в дорожном движении, а также иные положения в сфере использования ВТС.

Положения Проекта предусматривают правила допуска ВТС к эксплуатации, требования к высокоавтоматизированной системе управления, требования к техническому обслуживанию ВТС, обязанности производителя, диспетчера и владельца ВТС.

Проект рассмотрен Советом в той части, которая содержит нормы гражданского права и потому относится к компетенции Совета.

Проектом предусмотрено внесение соответствующих изменений в Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», Федеральный закон от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств», Федеральный закон от 1 июля 2011 г. № 170-ФЗ «О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон от 14 февраля 2009 г. № 22-ФЗ «О навигационной деятельности», Федеральный закон от 21 апреля 2011 г. № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта».

В целом необходимость регулирования вопросов эксплуатации ВТС сомнений не вызывает. Данное регулирование по многим вопросам должно быть отнесено к публично-правовому регулированию (учет ВТС, допуск их к эксплуатации, требования к техническому обслуживанию и т.д.). И в частноправовых вопросах также необходимо закрепление императивных

норм в части установления обязанностей производителя, владельца и диспетчера ВТС.

Однако Проект имеет ряд недостатков концептуального характера.

1. Проект носит рамочный характер и практически не может применяться без принятия на его основе подзаконных нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации. В частности, в соответствии с частью 2 статьи 4 Проекта правила о допуске транспортного средства к участию в дорожном движении устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Аналогичная норма предусмотрена для порядка диспетчерского контроля ВТС, дорожного движения ВТС, перевозки пассажиров и багажа, страхования и минимальной базовой ставки страхования, периодичности и объема размещения общедоступной навигационной информации о ВТС, отнесения транспортных средств к инновационным транспортным средствам, классификации, порядка учета и расследования дорожно-транспортных происшествий с участием ВТС, аккредитации лиц, осуществляющих технический осмотр ВТС (часть 1 статьи 6 Проекта).

Большинство положений Проекта не предусматривает самостоятельного регулирования, учитывающего специфику ВТС, а имеет отсылочный характер в целом к законодательству Российской Федерации (например, статьи 11, 12), актам Правительства Российской Федерации (например, статья 6) или отдельным федеральным законам (например, статья 4).

В статье 2 Проекта дается ряд специальных терминов, необходимость использования которых для целей данного федерального закона вызывает сомнения. Например, «автоматизированная система управления – комбинация аппаратного и программного обеспечений, которые осуществляют динамическое управление транспортным средством». Термин «динамическое» использован неудачно, так как статическое управление транспортным средством не отключается, как только ВТС останавливается.

Представляется излишним определение технического термина «бортовое устройство регистрации событий», поскольку никакого значения для правового регулирования общественных отношений оно не имеет. Еще один пример неудачно определения – «высокоавтоматизированное транспортное средство – инновационное транспортное средство, оснащенное автоматизированной системой управления». Совершенно не ясно, почему оно инновационное, а не просто транспортное средство, оснащенное автоматизированной системой управления. Это противоречит подходу разработчиков, которые в части 1 статьи 1 Проекта откровенно позиционируют ВТС как средство автомобильного транспорта.

Таким образом, возникают сомнения, что предложенное Проектом регулирование должно быть установлено отдельным специальным законом, а не может быть предусмотрено подзаконными нормативными правовыми актами и уже принятыми в сфере использования транспортных средств федеральными законами (Федеральный закон «О безопасности дорожного движения», Федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» и другие федеральные законы, в которые разработчики Проекта предлагают внести изменения).

2. В области гражданского права приравнение ВТС к автотранспортным средствам приводит к тому, что ВТС квалифицируются в качестве источника повышенной опасности. Вместе с тем Проект не отвечает на вопрос, любое ли ВТС должно являться источником повышенной опасности.

Согласно пункту 18 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26 января 2010 г. № 1 «О применении судами гражданского законодательства, регулирующего отношения по обязательствам вследствие причинения вреда жизни или здоровью гражданина» (далее – Постановление Пленума ВС РФ № 1) по смыслу статьи 1079 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), источником повышенной опасности следует признать любую деятельность,

осуществление которой создает повышенную вероятность причинения вреда из-за невозможности полного контроля за ней со стороны человека, а также деятельность по использованию, транспортировке, хранению предметов, веществ и других объектов производственного, хозяйственного или иного назначения, обладающих такими же свойствами. Учитывая, что названная норма не содержит исчерпывающего перечня источников повышенной опасности, суд, принимая во внимание особые свойства предметов, веществ или иных объектов, используемых в процессе деятельности, вправе признать источником повышенной опасности также иную деятельность, не указанную в перечне.

При действующих критериях определения источника повышенной опасности любые ВТС должны быть отнесены к источникам повышенной опасности, так как их эксплуатация создает повышенную вероятность причинения вреда из-за невозможности полного контроля над ней со стороны человека. Однако такой подход вызывает сомнения. Например, согласно определению ВТС (статья 2 Проекта) к ним могут быть отнесены транспортные средства, которые в силу скорости передвижения или иных характеристик не представляют опасности при передвижении. Вместе с тем в этих случаях транспортные средства не должны быть квалифицированы как источник повышенной опасности.

Более взвешенным и обоснованным видится введение для указанных транспортных средств дополнительных критериев. Например, в качестве такого критерия может выступать критерий скорости передвижения, при наличии которого их можно будет считать источником повышенной опасности. Подобное решение, в частности, можно вывести из позиции Верховного Суда Российской Федерации. Так, согласно абзацу четвертому пункта 18 Постановления Пленума ВС РФ № 1 вред считается причиненным источником повышенной опасности, если он явился результатом его действия или проявления его вредоносных свойств. В противном случае вред возмещается на общих основаниях. Применительно к транспортным

средствам подобная позиция может означать, что до того момента, пока они не развили определенную скорость (например, свыше 20 км/ч), их вредоносные свойства не проявляются. Однако чтобы не заниматься таким толкованием, где неизбежен спор о том, какая скорость является границей для изменения характеристики транспортного средства как источника повышенной опасности, критерий скорости и его содержание необходимо закрепить на нормативном уровне.

3. При признании ВТС источником повышенной опасности важен вопрос, кто является причинителем вреда и, следовательно, лицом у которого возникает обязанность по компенсации причиненного вреда. В Проекте этот вопрос не решен и предлагается руководствоваться общими правилами.

В свою очередь, согласно пункту 19 Постановления Пленума ВС РФ № 1 под владельцем источника повышенной опасности следует понимать юридическое лицо или гражданина, которые используют его в силу принадлежащего им права собственности, права хозяйственного ведения, оперативного управления либо на других законных основаниях (например, по договору аренды, проката, в силу распоряжения соответствующего органа о передаче ему источника повышенной опасности).

Таким образом, согласно действующему регулированию владельцем источника повышенной опасности может быть не только собственник, но и иные лица, которые владеют и пользуются им на законных основаниях.

В случае с ВТС эта концепция не может привести к эффективному и справедливому результату, так как появляются дополнительные субъекты, связанные с причинением вреда. В частности, это диспетчер ВТС (статья 9 Проекта) и производитель ВТС. В подобном случае возникает триада лиц: собственник (иной законный владелец), производитель ВТС и диспетчер. Действующее регулирование не предполагает решения такой ситуации. В этом и состоит главная специфика, связанная с ВТС. Однако в Проекте данная специфика полностью проигнорирована.

Данный вопрос является настолько важным, что даже при изменении концепции Проекта, отсутствие решения в части определения лица, ответственного за причинение вреда ВТС, делает невозможным достижение целей Проекта, указанных в пояснительной записке.

4. Проект не предусматривает каких-либо повышенных требований к ВТС при регулировании вопросов гражданского права.

Использование ВТС связано с внедрением новых технологий и является новым явлением для российского оборота. Основанное на технологии «искусственного интеллекта» ВТС, эксплуатируемые без водителя под контролем диспетчера, возлагает новые риски на участников дорожного движения (например, риск технического сбоя автоматизированной системы управления, невозможность распознавания дорожной разметки, утрата связи с диспетчером ввиду географических особенностей местности, неправильное восприятие автоматизированной системой управления действий участников дорожного движения).

Однако в зависимости от эффективности автоматизированной системы управления уже известные риски эксплуатации транспортного средства могут быть минимизированы (например, риски ошибки водителя, риск неопытности водителя и т.д.).

Использование автоматизированной системы управления может в будущем позитивно повлиять на статистику дорожных правонарушений и снизить риск причинения вреда третьим лицам. Однако в настоящий момент данная технология является новой и потенциально опасна для третьих лиц.

Например, при регулировании вопроса деликтной ответственности Проектом предусмотрено, что лица, виновные в нарушении требований Проекта, несут предусмотренную законодательством Российской Федерации ответственность, т.е. предусмотрена отсылочная норма к гражданскому законодательству. В Проекте целесообразно сделать отсылку к положениям статьи 1079 ГК РФ хотя бы для каких-то видов ВТС.

Проектом также не предусмотрено какое-либо особое регулирование процедуры заключения договора на перевозку пассажиров и багажа, не предоставлены какие-либо дополнительные гарантии потребителям в отличие от действующих нормативных правовых актов в сфере перевозки пассажиров и багажа.

Например, Проектом не предусмотрены требования к исполнению владельцем ВТС информационных обязанностей, предусмотренных Законом Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей». Возможно, имеет смысл предусмотреть для потребителей право на немотивированный отказ от договора без списания денежных средств с расчетного счета потребителя, так как оказание услуги по перевозке пассажиров и багажа с использованием новых экспериментальных технологий должно предполагать наличие согласия пассажира.

Таким образом, разработчикам Проекта целесообразно предусмотреть повышенные гарантии для потребителей при оказании услуг по перевозке пассажиров и багажа.

5. Предусмотренные Проектом особенности страхования гражданской ответственности владельцев ВТС нуждаются в переработке.

В соответствии с пунктом 2 статьи 14 Проекта пункт 1 статьи 12 Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» (далее – Закон № 40-ФЗ) предлагается дополнить предложением следующего содержания: «Страховщик принимает к рассмотрению заявления о страховом возмещении или прямом возмещении убытков, связанных с причинением вреда жизни, здоровью или имуществу потерпевшего, вызванного использованием высокоавтоматизированного транспортного средства после получения таким страховщиком в соответствии с Федеральным законом «О высокоавтоматизированных транспортных средствах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» сведений,

содержащихся в бортовом устройстве регистрации событий, автоматизированной системе управления».

Не совсем понятно, почему обязанность страховщика по выплате страхового возмещения третьим лицам, которым был причинен вред владельцем ВТС, обусловлена получением страховщиком сведений, содержащихся в бортовом устройстве регистрации событий.

Проектом не предусмотрен ни порядок получения таких сведений, ни срок их предоставления, ни последствия невозможности предоставления таких сведений. Если разработчики Проекта предполагают, что все это должно быть предусмотрено в подзаконных правовых актах, тогда возникают сомнения в необходимости внесения данного положения в Закон № 40-ФЗ.

В настоящее время правила осуществления страхового возмещения вреда, причиненного потерпевшему (статья 12 Закона № 40-ФЗ), не предусматривают какой-либо обусловленности в выплате страхового возмещения потерпевшему от действий страховщика и владельца транспортного средства.

В соответствии с абзацем пятым пункта 1 статьи 12 Закона № 40-ФЗ при недостаточности документов, подтверждающих факт наступления страхового случая и размер подлежащего возмещению страховщиком вреда, страховщик в течение трех рабочих дней со дня их получения по почте, а при личном обращении к страховщику – в день обращения с заявлением о страховом возмещении или прямом возмещении убытков, обязан сообщить об этом потерпевшему с указанием полного перечня недостающих и (или) неправильно оформленных документов.

В таком случае потерпевший вправе либо устранить допущенные недостатки и предоставить страховщику недостающие документы, либо воспользоваться иными способами защиты. Предлагаемое же регулирование полностью лишает потерпевшего возможности подать заявление о страховом возмещении.

Положение потерпевшего при причинении вреда его жизни, здоровью или имуществу владельцем ВТС не должно быть хуже или более обременительным, чем при причинении вреда обычным транспортным средством. От потерпевшего в данном случае нужно требовать предоставления такого же перечня документов, как и при обычном дорожно-транспортном происшествии. Страховщик и владелец ВТС не освобождаются от обязанности установления фактов дорожно-транспортного происшествия.

6. Решение разработчиков Проекта об отказе от регулирования страховых тарифов по обязательному страхованию Банком России является необоснованным.

В соответствии с пунктом 1 статьи 14 Проекта пункт 1 статьи 8 Закона № 40-ФЗ предлагается дополнить абзацем следующего содержания: «Банк России не осуществляет регулирование страховых тарифов по обязательному страхованию, осуществляемому в отношении страховых рисков, связанных с использованием высокоавтоматизированного транспортного средства. Банк России устанавливает максимальный размер страховой премии по договору обязательного страхования, осуществляемого в отношении страховых рисков, связанных с использованием транспортного средства».

В соответствии с частью 1 статьи 6 Проекта Правительством Российской Федерации разрабатываются порядок страхования и минимальные базовые ставки страхования ВТС.

Пояснительная записка к Проекту не предусматривает какого-либо обоснования данного предложения.

Необходимо отметить, что страховой тариф и минимальная базовая ставка страхования не являются идентичными категориями. Помимо базовой ставки страхового тарифа необходимо также предусмотреть коэффициент страхового тарифа, требования к структуре страхового тарифа, порядок применения страховых тарифов страховщиками при определении страховой премии по договору обязательного страхования, перечень факторов,

применение которых не допускается при установлении страховщиками значений базовых ставок страховых тарифов. В настоящий момент данные вопросы урегулированы для разных видов транспортных средств указанием Банка России от 8 декабря 2021 г. № 6007-У «О страховых тарифах по обязательному страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств».

Разработчики Проекта отнесли к компетенции Правительства Российской Федерации установление минимальной базовой ставки страхования ВТС, но ничего не сказали об иных составляющих страхового тарифа.

Идея разработчиков Проекта об особом регулировании правил страхования для владельцев ВТС противоречит общей концепции Проекта. Если разработчики Проекта не видят особенностей в сферах защиты прав потерпевшего при дорожно-транспортном нарушении и предоставлении гарантий потребителям, то было бы разумно предположить, что и в сфере обязательного страхования ответственности владельцев ВТС также нет необходимости предусматривать какие-либо особые правила. Разработчикам Проекта целесообразно определиться, приравнивается ли ВТС по всем вопросам к транспортным средствам или для ВТС необходимо специальное регулирование.

Предложение разработчиков Проекта нарушает единообразие регулирования вопросов обязательного страхования ответственности владельцев транспортных средств. В настоящий момент Банком России предусмотрено регулирование страхового тарифа для различных видов транспортных средств (мотоциклы, транспортные средства категорий «В», «ВЕ», «С», «СЕ», «D», «DE», троллейбусы, трамваи и др.). Целесообразно единообразное регулирование страховых тарифов для всех транспортных средств, что сделает такое регулирование более определенным.

Кроме того, в соответствии с частью 3 статьи 11 Федерального закон от 14 июня 2012 г. № 67-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской

ответственности перевозчика за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров и о порядке возмещения такого вреда, причиненного при перевозках пассажиров метрополитеном» Банк России *вправе* установить предельные (минимальные и максимальные) значения страховых тарифов в зависимости от вида транспорта, вида перевозок и влияющих на степень риска факторов с указанием максимального размера расходов на осуществление обязательного страхования и размера отчислений в компенсационный фонд. Таким образом, в условиях неопределенности статистического риска дорожно-транспортного происшествия с участием ВТС Банк России может не устанавливать страховой тариф. Установление запрета в федеральном законе для этого не требуется.

Требования к обязательному страхованию ответственности владельца ВТС с учетом потенциальной опасности ВТС в связи с использованием новых технологий не должны быть менее строгими в сравнении с требованиями к страхованию ответственности владельцев обычных транспортных средств. Если разработчики Проекта ввиду отсутствия статистических данных предлагают оставить решение данного вопроса на усмотрение страховщиков, то в Проекте целесообразно предусмотреть общие принципы определения страхового тарифа.

7. Проектом не предусмотрен порядок оформления документов о дорожно-транспортном происшествии.

В соответствии с частью 1 статьи 6 Проекта Правительством Российской Федерации устанавливаются классификация, учет и порядок расследования дорожно-транспортных происшествий с участием ВТС.

Однако разработчикам Проекта целесообразно проверить положения Закона № 40-ФЗ на необходимость внесения изменений в связи с использованием участниками дорожного движения ВТС.

Например, очевидно, что разработчикам Проекта целесообразно предложить изменения также в статью 11.1 Закона № 40-ФЗ, которая посвящена оформлению так называемого европротокола.

Оформление документов о дорожно-транспортном происшествии без участия уполномоченных на то сотрудников полиции возможно в случае причинения вреда только транспортному средству и только в случае отсутствия разногласий между участниками дорожно-транспортного происшествия.

В случае участия в дорожно-транспортном происшествии ВТС возникает вопрос о возможности составления европротокола, так как владелец ВТС будет лишен возможности выразить свое согласие на его составление. Разработчикам Проекта целесообразно пояснить, считают ли они принципиально возможным составление европротокола в этом случае и возложение на владельца ВТС обязанности оперативно прибыть на место дорожно-транспортного происшествия, либо составление европротокола считается принципиально невозможным.

В связи с тем, что порядок оформления документов о дорожно-транспортном происшествии в настоящее время уже предусмотрен действующими нормами Закона № 40-ФЗ, решение данного вопроса не может быть осуществлено на подзаконном уровне.

8. Совет рассматривал проекты федеральных законов, направленные на регулирование схожих правоотношений в сфере транспорта, разработанные Министерством промышленности и торговли Российской Федерации.

Проект федерального закона «О внесении изменений в Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части правоотношений, возникающих при использовании автономных судов» (см. Экспертное заключение от 17 декабря 2020 г. № 204-7/2020) и проект федерального закона «О внесении изменений в Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (см. Экспертное заключение от 22 апреля 2021 г. № 208-8/2021), которым Совет дал отрицательную оценку, посвящены эксплуатации морских судов. Однако, несмотря на то, что указанные законопроекты и Проект разработаны

разными министерствами, имеют разные предметы и свою специфику, необходимо обеспечить единство подходов в правовом регулировании таких отношений независимо от вида транспорта.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О высокоавтоматизированных транспортных средствах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» не может быть поддержан.

Приложение:

Экспертное заключение от 17 декабря 2020 г. № 204-7/2020,

Экспертное заключение от 22 апреля 2021 г. № 208-8/2021.

Председатель Совета

П.В. Крашенинников