

УДК 346.7

Віталій Віталійович Кадала,

кандидат юридичних наук

(Донецький юридичний інститут МВС України)

ДО ВДОСКОНАЛЕННЯ НАДАННЯ ПОСЛУГ НАЦІОНАЛЬНИМ ОПЕРАТОРОМ ПОШТОВОГО ЗВ'ЯЗКУ

Діяльність з надання послуг національним оператором поштового зв'язку має певні недоліки. Стаття присвячена проведенню дослідження напрямів удосконалення надання ним таких послуг. Виявлено, що таке удосконалення має здійснюватись за трьома напрямками: самостійно оператором, законодавцем – шляхом формування належної законодавчої бази та відповідними контролюючими органами.

Ключові слова: національний оператор, поштовий зв'язок, послуги, якість, удосконалення.

Постановка проблеми. Сучасний розвиток людського суспільства передбачає його ефективне функціонування за допомогою послуг різного характеру: освітніх, транспортних, банківських, медичних, побутових, розважальних та ін. Не останнє місце серед цього переліку займають поштові послуги. На цей час національний оператор поштового зв'язку («Укрпошта») надає близько 50 послуг, серед яких можна виділити як суто поштові, так і супутні або додаткові. Але проблема класифікації та якості послуг на цьому ринку залишається надзвичайно актуальною, адже юридичні та фізичні особи часто стикаються з наданням послуг неналежної якості у зв'язку із нерозвиненістю конкуренції внаслідок певних зловживань з боку державного оператора. В той самий час, законодавство в цій сфері не завжди містить одноставну відповідь на те, що є послугами, які надаються національним оператором, з чого вони складаються та порядок оцінки їх якості. Разом з тим, оцінка ефективності надання таких послуг потребує наявності певних критеріїв такої оцінки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання, що стосуються діяльності з надання поштових послуг досліджувалися різними представниками юридичної науки: М.Л. Шелухінін [1, с. 382-526], С. Гриценко та І. Строй [2], І.С. Міроновою [3; 5], І. Жалобою та І. Піддубним [4]. Проте, одні з них зосередилися на питаннях доставки пошти, інші проводили історичний аналіз доставки пошти, залишаючи поза увагою окресленні проблемні моменти діяльності поштового оператора.

Крім виявлених проблем, подальше дослідження питань надання поштових послуг є актуальним і практично значущим з тієї причини, що в чинному законодавстві залишається багато невирішених питань. Наявне законодавство, що регулює поштову діяльність, не відповідає сучасним економічним умовам, і це призводить до того, що посилюється відтік клієнтури від оператора поштового зв'язку державного сектору власності, а саме УДППЗ «Укрпошти», до приватних операторів. Викладене обумовлює актуальність статті.

Мета статті полягає у дослідженні послуг, що надаються державним оператором поштового зв'язку та наданні пропозицій щодо удосконалення їх надання.

Виклад основного матеріалу. Наявні тенденції розвитку користування послугами поштового зв'язку характеризуються поступовим скороченням попиту на окремі види послуг з одночасним збільшенням на інші. Наприклад, скорочення письмових повідомлень пов'язано насамперед із розвитком електронної пошти, засобів мобільного зв'язку з якими традиційне листування не може конкурувати ні за вартістю, ні за швидкістю, ні за якістю. Збільшення пересилання бандеролей, посилок, прямих контейнерів викликано роз'єднанням сімей, яке пов'язане із підвищеною мобільністю та міграцією населення, розширенням кола спілкування людей, стрімким розвитком торгівлі товарами за допомогою Інтернету (так званої електронної комерції). Аналізуючи поштові послуги слід з'ясувати наявну позицію законодавця з цього питання.

В дефініції, наведеній в ст. 1 Закону України «Про поштовий зв'язок» послуги поштового зв'язку визначаються як продукт діяльності оператора поштового зв'язку з приймання, обробки, перевезення та доставки (вручення) поштових відправлень, виконання доручень користувачів щодо поштових переказів, банківських операцій, спрямований на задоволення потреб користувачів [6].

В свою чергу, оператори поштового зв'язку згаданим законом розмежовуються на операторів поштового зв'язку та національного оператора поштового зв'язку. Різниця між ними полягає у видах послуг, що можуть ними надаватися. Так, тільки національний оператор може надавати універсальні послуги поштового зв'язку на всій території України і йому надаються виключні права на провадження певних видів діяльності у сфері надання послуг поштового зв'язку. Відповідно до ч. 7 ст. 15 Закону України «Про поштовий зв'язок» юридична особа, на яку покладається виконання функцій національного оператора, визначається Кабінетом Міністрів України. Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про національного оператора поштового зв'язку» № 10-р від 10.01.2002 р. виконання функцій національного оператора поштового зв'язку покладено на Українське державне підприємство поштового зв'язку «Укрпошта» із розгалуженою системою дирекцій та відділень.

Зі вказаної норми Закону України «Про поштовий зв'язок», розпорядження КМУ та будь-якого іншого нормативно-правового акту не

вбачаються будь-які критерії визначення національного оператора та строки, протягом яких буде здійснюватися виконання його функцій. Крім того, повноваження з обрання оператора надані вказаному виконавчому органу, але згідно з Положенням про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації (надалі – НКРЗІ) ця комісія є державним колегіальним органом, підпорядкованим Президенту України, підзвітним Верховній Раді України і є органом державного регулювання у сфері надання послуг поштового зв'язку, здійснюючи повноваження органу ліцензування, дозвільного органу, регуляторного органу та органу державного нагляду (контролю) [7]. Таким чином, положення ч.7 ст. 15 Закону України «Про поштовий зв'язок» підміняють повноваження НКРЗІ передаючи їх КМУ.

З огляду на зазначене необхідно визначити критерії обрання юридичної особи на яку покладаються функції національного оператора; строк, на який надаються такі повноваження та відповідальність за неякісне виконання покладених функцій. Крім того, з урахуванням викладеного потребує зміни редакція ч.7 ст. 15 Закону України «Про поштовий зв'язок».

Потребують корегування і інші положення зазначеної статті. Перш за все, мова іде про виключні права національного оператора, серед яких пересилання простих листів масою до 50 грамів та простих поштових карток; розміщення та використання поштових скриньок для збирання листів і поштових карток на всій території держави та ін. Ми вже відзначали раніше, що ініціативи щодо монополізації окремих видів послуг Укрпоштою є неприйнятними, з огляду на те, що Україна у відповідності до норм Всесвітньої поштової спілки повинна демонополізувати ринок поштових послуг [8]. А отже, зміст ст. 15 Закону України «Про поштовий зв'язок» потребує скорочення виключних прав національного оператора.

Що ж до універсальних послуг поштового зв'язку, право на надання яких також надається тільки національному оператору, то до їх складу входить набір послуг поштового зв'язку загального користування встановленого рівня якості, які надаються усім користувачам на всій території України за тарифами, що регулюються державою. Правила надання послуг поштового зв'язку (надалі – Правила) до універсальних послуг відносить послуги з пересилання: поштових карток, листів, бандеролей, секограм - простих та рекомендованих; та посилок без оголошеної цінності масою до 10 кілограмів [9]. Надане національному оператору ексклюзивне право на здійснення перелічених видів послуг виглядає сумнівним, враховуючи поступове скорочення користування ними як з боку фізичних, так і юридичних осіб. Тим більше, що такі послуги в завуальованому виді можуть надаватися іншими операторами поштового зв'язку.

На нашу думку замість розмежування тих чи інших послуг між операторами законодавцю необхідно приділити більше уваги послугам, що надаються Укрпоштою. Саме підприємство позиціонує надання своїх послуг для приватних та корпоративних клієнтів. Для приватних клієнтів пропонуються послуги доставки різних видів пересилань; замовлення

кур'єрської доставки, власної марки, електронного квитка, страхування, кредитів, адміністративних послуг, прискореної пошти; фінансові послуги, пов'язані з: видачею готівки за пластиковими картками, прийманням платежів об'єктами поштового зв'язку; здійсненням он-лайн оплати; передплати друкованих та електронних періодичних видань; поштових переказів в межах та за межі України, переказів за міжнародними платіжними системами.

Корпоративні клієнти можуть розраховувати на отримання від Укрпошти наступних видів послуг: поштові, які включають консигнацію, пересилання різних видів відправлень, внутрішньої комерційної кореспонденції, кур'єрську доставку, доставку рахунків; рекламні, серед яких доставка рекламної та інформаційної продукції, розміщення реклами у відділеннях поштового зв'язку, реклама у поштовому віснику, реклама, вкладена видавцем у власні видання, друк та конвертування матеріалів; фінансові послуги з приймання платежів, поштових переказів; передплатні послуги; інші послуги серед яких програмне забезпечення, друк та конвертування матеріалів, конференц-послуги, оренду майна.

З перелічених послуг неможливо виділити які послуги для оператора є основними, додатковими або супутніми. Не містить відповіді на це питання Закон України «Про поштовий зв'язок» та Правила. Більш того, в Правилах не має згадки про більшість із перелічених послуг. В той самий час в Правилах зазначається про можливість надання оператором поштового зв'язку послуг: із зважування згрупованих поштових відправлень, їх тарифікації (у тому числі наклеювання поштових марок на них), тарифікації згрупованих поштових переказів, проставлення особливих відміток на згруповані поштові відправлення, поштові перекази; розшуку відправленого реєстрованого поштового відправлення, поштового переказу та ін. Слід зауважити, що оператором такі види послуг окремо не пропонуються.

З аналізу річних звітів Укрпошти можна зробити висновок, що доходи від інших видів діяльності займають чималу частку (в межах 30%), а отже, неможливо виокремити які види послуг є основними, а які додатковими, іншими чи супутніми.

Питання надання тих чи інших послуг оператором поштового зв'язку можна вирішити за прикладом Російської Федерації, за законодавством якої виділяються основні та додаткові послуги, які надаються підприємствами зв'язку. До перших відносяться прийом, пересилка та вручення поштових відправлень, а до додаткових: упакування поштових відправлень, заповнення бланків супровідних адрес до посилок, грошових переказів, описів вкладення та інші послуги. Окремо виділяються такі види послуг як виплата населенню пенсій та допомог за дорученням органів соціального забезпечення, прийом торговельної виручки від магазинів споживчої кооперації та державної торгівлі, прийом від сільського населення плати за електроенергію та ін., які регламентуються окремими інструкціями [10]. Така ж ситуація спостерігається в інших країнах, серед яких найбільш детально види послуг,

що надаються поштовими операторами регламентовані в Поштових правилах Республіки Казахстан [11, 12].

Зважаючи на різноманітність послуг, що надаються вітчизняним національним оператором та наявність серед них великої кількості послуг, які притаманні банківським установам є підстави для запровадження на його базі поштового банку. На користь цього свідчать заяви керівництва національного оператора та міжнародний досвід в цьому питанні [13]. Основною ідеєю створення поштового банку є розширення доступу до фінансових послуг для населення у сільських і віддалених місцевостях, шляхом їх надання операторами поштового зв'язку.

Але такі наміри потребують суттєвої перебудови законодавства, що регулює діяльність з надання поштових послуг. До того ж, постає питання щодо нагляду за діяльністю такого оператора. На цей час контроль та нагляд за національним оператором поштового зв'язку здійснює НКРЗІ. Тоді як діяльність банків знаходиться в сфері контролю з боку Національного банку України, а порядок надання фінансових послуг регулюється Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг.

Важливим також є дотримання рівня якості послуг, що надаються національним оператором поштового зв'язку. Проте, на цей час за якістю перевіряється тільки швидкість доставки листів за допомогою пересилання контрольних листів. З огляду на велику кількість послуг, що надаються оператором контроль рівня якості та ефективності обслуговування повинен охоплювати значно більше критеріїв ніж швидкість доставки листів. Такий контроль дозволить як підвищити якість послуг, що надаються для споживачів, так і оптимізувати діяльність самого оператора. А в силу того, що рентабельність Укрпошти вже тривалий час знаходиться в межах 0,3 – 1 % оптимізації потребують майже всі процеси оператора. Вкрай потрібна автоматизація виробництва, адже за словами керівництва Укрпошти на цей час не всі відділення обладнані комп'ютерами та касовими апаратами [14]. В результаті страждає як споживач послуг, так і оператор. Також необхідне запровадження електронних тендерів та підвищення прозорості діяльності оператора. Є потреба і у вдосконаленні логістичних процесів, оновленні парку машин, організації сортувальних центрів та ін.

Крім того, як ми вже зазначали, необхідне внесення змін до Правил в частині підвищення відповідальності оператора [15]. Відповідно до статті 125 Правил у разі встановлення перевіркою факту невиконання чи неналежного виконання оператором поштового зв'язку обов'язків з надання послуг поштового зв'язку щодо пересилання реєстрованого поштового відправлення, поштового переказу відправникові/адресату не пізніше десяти днів з дня встановлення перевіркою такого факту в об'єкті поштового зв'язку за місцем приймання або вручення поштового відправлення, прийняття поштового переказу або виплати коштів за ним виплачується відшкодування у розмірі, визначеному законом [9].

Стаття 18 Закону України «Про поштовий зв'язок» встановлює, що за повну втрату реєстрованих поштових відправлень (рекомендованого листа, бандеролі, поштової картки, повідомлення про вручення поштового відправлення), посилок та прямих контейнерів без оголошеної цінності – відшкодування вартості послуг поштового зв'язку та штраф у розмірі 100 відсотків вартості цих послуг. За невиконання чи неналежне виконання послуг з пересилання внутрішніх поштових відправлень, доручень користувачів щодо поштових переказів оператори несуть матеріальну відповідальність перед користувачами за несвоєчасну доставку усіх видів реєстрованих поштових відправлень – штраф у розмірі 25 відсотків вартості послуг поштового зв'язку [6].

В той самий час, згідно ст. 126 Правил у разі коли поштове відправлення виявлено після виплати одержувачу чи відправнику належної суми відшкодування, поштове відправлення вручається одержувачу чи відправнику. При цьому одержувач чи відправник повертає виплачену йому суму відшкодування з відрахуванням суми за затримку пересилання, зокрема за несвоєчасну доставку поштового відправлення [9].

На нашу думку, зазначена норма не враховує положення частини 2 статті 220 Господарського кодексу України, згідно з якою якщо внаслідок прострочення боржника виконання втратило інтерес для кредитора, він має право відмовитися від прийняття виконання і вимагати відшкодування збитків [16].

Тобто, у разі якщо поштове відправлення виявлено за межами нормативних строків пересилання поштових відправлень, поштових переказів, то в даному випадку одержувач чи відправник можуть відмовитися від прийняття виконання внаслідок втрати інтересу в такому виконанні. А отже, у одержувача/відправника не існує підстав для повернення виплаченої йому суми відшкодування.

З урахуванням викладеного, більш точним вбачається викладення ст. 126 Правил в наступній редакції: «126. У разі коли поштове відправлення виявлено після виплати одержувачу чи відправнику належної суми відшкодування, поштове відправлення має бути вручено одержувачу чи відправнику. При цьому якщо таке виконання не призвело до втрати інтересу одержувача чи відправника, то ним відповідно повертається виплачена йому сума відшкодування з відрахуванням суми за затримку пересилання, зокрема за несвоєчасну доставку поштового відправлення».

Внесення викладених змін до законодавства дозволить підвищити рівень відповідальності оператора поштового зв'язку та привести її у відповідність із Господарським кодексом України, що вкупі позитивно вплине на якість послуг поштового зв'язку та захист прав споживачів поштових послуг.

Що ж до якості послуг, які надаються оператором, то тільки високий рівень якості може забезпечити надійний ринок їх збуту. З метою належної кількісної та якісної оцінки послуг, що надаються в досліджуваній сфері необхідне впровадження певних стандартів. На нашу думку, в сфері

поштових послуг оцінці може підлягати якість обслуговування, інформаційне забезпечення, дотримання термінів доставки, компетентність та професіоналізм персоналу, задоволеність клієнтів тощо. Перевіряти дотримання таких стандартів повинен відповідний контролюючий орган. Враховуючи швидку динамічність показників якості, затвердження нових стандартів якості поштових послуг повинно відбуватися через певний проміжок часу з урахуванням змін, що відбуваються в цій сфері. Запровадження стандартів якості послуг дозволить задовольняти потреби споживачів на належному рівні та захистити від надання неякісних послуг і це, в свою чергу, піде на користь самому оператору.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Отже, вдосконалення послуг, що надаються національним оператором поштового зв'язку має здійснюватися за такими напрямками. По-перше, з боку самого оператора – оновлення матеріально-технічної бази, оптимізація мережі відділень, впровадження електронних тендерів, підвищення професійних рівня та вимог до персоналу з одночасним підвищенням матеріального забезпечення, визначення моделі розвитку підприємства. По-друге, з боку законодавця – формування належної законодавчої бази, а саме: приведення у відповідність наявного законодавства. По-третє, з боку контролюючих органів – контроль за дотриманням антимонопольного законодавства, запровадження стандартів якості та контроль їх виконання.

Перспективи подальших наукових розробок в цьому напрямку полягають у розробці стандартів якості, вивченні необхідності запровадження поштового банку та додаткових шляхів вдосконалення надання послуг національним оператором поштового зв'язку.

Список використаних джерел:

1. Шелухін М. Л. Транспортне право України. Академічний курс. [підручник] / за ред. М. Л. Шелухіна. — К.: Ін Юре, 2008. — 896 с.
2. Гриценко С., Строй І. Відповідальність перевізника в авіації / [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.legalweekly.com.ua/article/?uid=1204>
3. Міронова І.С. Історія київської пошти (друга половина XVII – XIXст.) // [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2009_29/.../I2_doc.pdf
4. І. Жалоба, І. Піддубний. Зовнішні комунікації Чернівців у 1918 – 1940 р.р. / [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.info-library.com.ua/books-text-10270.html>
5. Міронова І.С. Розвиток залізничної пошти в Україні в другій половині XIXст. // [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Npchdu/History/2006_49/49-3.pdf
6. Про поштовий зв'язок. Закон України від 04.10.2001 р. № 2759-III. // Офіційний вісник України. – 2001. – № 43, стор. 10, ст. 1918.
7. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації. Указ Президента України від 23.11.2011 року

- № 1067/2011. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 94, стор. 32, ст. 3417.
8. Кадала В.В. «Щодо діяльності операторів поштового зв'язку». С. 201 – 202. // Тези VIII Міжнародної наукової Internet-конференції студентів та молодих вчених: «Від громадянського суспільства – до правової держави» – Харків: ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2013: <http://DSpace.univer.kharkov.ua> «юридичний факультет»; <http://www-jurfak.univer.kharkov.ua> «наукове життя//конференції та інші наукові заходи//VII Міжнародна конференція молодих вчених та студентів «Від громадянського суспільства – до правової держави». – 627 с.
 9. Про затвердження Правил надання послуг поштового зв'язку. Постанова Кабінету Міністрів України від 05.03.2009 року № 270. // [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/270-2009-п/page2>
 10. Почтовые правила приняты Советом глав Администраций связи Регионального содружества в области связи 22 апреля 1992 года. // [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.bestpravo.ru/federalnoje/bz-gosudarstvo/y2r.htm>
 11. Об утверждении Правил оказания услуг почтовой связи. Приказ генерального директора узбекского агентства связи и информатизации от 22.02.2011 г. № 1-ю. // [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.pochta.uz/ru/component/content/article.html?id=2077>
 12. Об утверждении Правил предоставления услуг почтовой связи и Правил применения почтового штемпеля на почтовых отправлениях. Постановление Правительства Республики Казахстан от 16.01.2012 г. № 72. // [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1200000072>
 13. Знайомтесь, банк. Поштовий банк. // Поштовий вісник № 3 (724). – 2015. С. 4.
 14. С.Олійник. «Укрпошта» готується жити по-новому. // [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.expres.ua/main/2015/01/26/125059-ukrposhta-gotuyetsya-zhyty-po-novomu>
 15. Кадала В.В. «Щодо відповідальності операторів поштового зв'язку» С. 51-55. // Новітні наукові дослідження держави і права. – 2013: збірник наукових праць/ за ред. П.М.Шапірка, О.В. Казаченка. – Миколаїв: Іліон, 2013. – 530 с.
 16. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. №436-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 18. — Ст. 144.

Віталій Віталійович Кадала,
кандидат юридических наук
(Донецкий юридический институт МВД Украины)

К УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ УСЛУГ НАЦИОНАЛЬНЫМ ОПЕРАТОРОМ ПОЧТОВОЙ СВЯЗИ

Деятельность по предоставлению услуг национальным оператором почтовой связи имеет определенные недостатки. Статья посвящена проведению исследования направлений совершенствования оказания им таких услуг. Выявлено, что такое совершенствование должно осуществляться по трем направлениям: самостоятельно оператором, законодателем путем формирования надлежащей законодательной базы и соответствующими контролирующими органами.

Ключевые слова: *национальный оператор, почтовая связь, услуги, качество, совершенствование.*

Vitaly V. Kadala,

candidate of law science

(Donetsk Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine)

TO IMPROVE THE PROVISION OF SERVICES BY THE NATIONAL OPERATOR OF POSTAL COMMUNICATION

Efforts to provide the services the national operator of postal communication has certain disadvantages. The article is devoted to the study of areas of improvement, provide them with such services.

The national postal operator provides services to individuals and legal entities. Thus, based on the list of provided services and the existing regulatory framework is impossible to distinguish which of the services operator will be the main, additional, related, or other. At the same time, the lack of such a distinction creates problems in the analysis of the profitability of the services provided by the national operator.

A significant proportion of the services provided by the national operator, is banking. In this regard, the question arises about the necessity of organization on the basis of the national operator of the postal Bank. Such actions will require a significant restructuring of the legislation governing the provision of postal services. Also raises the issue of supervision of such an operator, since that issue would be within the competence of different authorities.

Special attention requires the issue of compliance of the quality level of provided services. Currently the services provided are evaluated only by the speed of delivery of letters. Given the significant amount of services to control the level of quality and efficiency of service should encompass much more criteria. In addition, system analysis of efficiency of activity of the postal operator by the regulatory authorities. To improve the quality of services also requires upgrading the infrastructure operator and provision of the necessary qualified personnel.

Based on the analysis researched that improving the provision of services by the national operator should be carried out in three ways: independently by the operator, the legislator through the formation of an adequate legislative framework and relevant regulatory authorities.

Keywords: national operator, postal services, services, quality, improvement.