

УДК 656.8.001

Л. О. ЯЩУК, доктор техн. наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України,
Одеська національна академія зв'язку ім. О. С. Попова

ЛИШЕ ТРИ СЛОВА...

Виявлено суттєві недоліки основних законодавчих актів України щодо забезпечення встановленого рівня якості послуг поштового зв'язку (ППЗ) та запропоновано шляхи їх усунення.

Ключові слова: ППЗ; універсальні ППЗ; рівень якості ППЗ; показники якості ППЗ; територіальна доступність ППЗ; часова доступність ППЗ; тарифна доступність ППЗ; нормативні строки (НС) пересилання простої письмової кореспонденції (ППК); показники цілей (ПЦ) пересилання ППК; нормативи показників якості ППЗ.

Вступ

Закон України «Про поштовий зв'язок» [1] (далі — Закон) визначає універсальні ППЗ як «*набір послуг поштового зв'язку загального користування встановленого рівня якості, які надаються усім користувачам на всій території України за тарифами, що регулюються державою*» (виділено автором).

Залишаючи осторонь некоректне формулювання «на всій території України», оскільки на території України є моря, озера, водосховища, річки, болота, ліси, гори, заповідники, заказники, зони радіоактивного забруднення, військові полігони, зони відчуження аеропортів, залізниць, автодоріг, землі сільськогосподарського призначення тощо, які не використовуються для надання ППЗ (сумарна площа таких територій за нашими оцінками перевищує 90% території України), спинимось на трьох словах: «встановленого рівня якості», виділених у процитованому за текстом Закону визначенні універсальних ППЗ.

Із наведеного визначення випливає, що держава гарантує всім користувачам не тільки надання універсальних ППЗ, а й, що не менш важливо, гарантує встановлений рівень якості цих послуг.

Основна частина

Еволюція положень Закону стосовно якості надання ППЗ заслуговує на окреме, майже детективне дослідження.

У статті 7 «Державне регулювання діяльності у сфері надання послуг поштового зв'язку» Закону зазначається:

«Державне регулювання діяльності у сфері надання послуг поштового зв'язку здійснюється з метою регулювання орієнтованого на користувача ринку послуг поштового зв'язку шляхом:

... формування переліку показників якості поштового зв'язку та встановлення їх рівня;

... регулювання тарифів на послуги поштового зв'язку» (підкреслено автором).

Усе зрозуміло, однак орган, на який покладено виконання згаданої статті 7 Закону, у цій статті не зазначений, і можна лише здогадуватися, що йдеться, скоріше за все, про Національну комі-

сію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, оскільки саме на цю комісію у статті 9 Закону «Тарифне регулювання у сфері надання послуг поштового зв'язку» покладене тарифне регулювання у сфері надання послуг поштового зв'язку.

У статті 8 «Компетенція органів виконавчої влади у сфері надання послуг поштового зв'язку» Закону зазначається:

«Кабінет Міністрів України відповідно до своїх повноважень забезпечує загальне регулювання діяльності у сфері надання послуг поштового зв'язку.

Реалізацію державної політики у сфері надання послуг поштового зв'язку здійснює уповноважений центральний орган виконавчої влади у галузі зв'язку.

На уповноважений центральний орган виконавчої влади у галузі зв'язку покладається:

розроблення нормативно-правових актів, які регулюють діяльність у сфері надання послуг поштового зв'язку;

... контроль за якістю послуг поштового зв'язку, забезпечення поштової безпеки та таємниці інформації у сфері надання послуг поштового зв'язку» (підкреслено автором).

Таким чином, у Законі одночасно використано невизначені поняття «державне регулювання діяльності у сфері надання послуг поштового зв'язку», «загальне регулювання діяльності у сфері надання послуг поштового зв'язку» і «державна політика у сфері надання послуг поштового зв'язку», причому контроль за якістю послуг поштового зв'язку покладається то на невизначений орган (стаття 7), то на уповноважений центральний орган виконавчої влади у галузі зв'язку (стаття 8).

Цим, однак, плутанина не закінчується.

Згідно зі змінами і доповненнями, внесеними до Закону законами №2299-VI (2299-17) від 01.06.2010, контроль за якістю послуг поштового зв'язку з компетенції уповноваженого центрального органу виконавчої влади в галузі зв'язку вилучено і передано до компетенції Державної інспекції зв'язку (ДІЗ), створеної Постановою Кабінету Міністрів України від 31.07.2005 №844.

Здавалося б, кінець кінцем, усе визначилося, якби ДІЗ не «наказала довго жити»: на виконання рішення Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації від 01.12.2011 №695, Постановою Кабінету Міністрів України від 29.02.2016 №151 ДІЗ ліквідовано. Таким чином, протягом 2005–2010 і 2011–2016 рр. державним контролем якості ППЗ ніхто не займався. А оскільки відповідних змін до Закону, пов'язаних із ліквідацією ДІЗ, і донині не внесено, то формально контроль якості ППЗ залишається за ДІЗ! (ну чим не «Мертві душі» М. В. Голя на державному рівні в ХХІ столітті?).

І біда не в тому, що в семи няньок дитина без ока, а в тому, що таке становище, схоже, усіх влаштовує і його прагнуть не помічати.

Звідси випливає, що в Законі має бути визначено державні органи, відповідальні за визначення переліку показників якості ППЗ, значень цих показників і забезпечення контролю за їх виконанням.

Очевидно, що оскільки тарифи на універсальні ППЗ регулюються державою, то в них повинен ураховуватися рівень якості цих послуг, а отже, у визначенні поняття «універсальні послуги поштового зв'язку» логічно зазначити не тільки те, що універсальні ППЗ надаються за тарифами, що регулюються державою, а й те, що рівень якості цих послуг також регулюється державою.

Не викликає сумніву й те, що регулюванням тарифів на універсальні ППЗ, як і регулюванням рівня якості універсальних ППЗ, повинен займатися єдиний державний орган, скоріше за все, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації.

За умов невизначеності державного органу контролю якості надання ППЗ цей контроль здійснює призначений оператор поштового зв'язку (ПОПЗ) — Українське державне підприємство поштового зв'язку «Укрпошта», тобто ПОПЗ і надає універсальні ППЗ, і сам себе контролює. Про «об'єктивність» такого самоконтролю можна судити з того, що один з основних показників якості ППЗ — ПЦ або частка ППК, пересилання якої укладається в НС, установлений уповноваженим центральним органом виконавчої влади в галузі зв'язку — Міністерством інфраструктури України, за даними Одеської національної академії зв'язку ім. О. С. Попова (Одеса — регіони України) становить 2-4%, за даними Української асоціації директ-маркетингу (Київ — обласні центри України) — 39%, а за даними ПОПЗ (обласні центри України — обласні центри України) — 97%.

Зазначимо, що ПЦ 97% відповідає лише 9 затримок пересилання ППК за рік.

Про практичну недосаженість такого надвисокого показника свідчить, наприклад, те, що за да-

ними автомобільної статистики процент паламок і відмов автомобільного транспорту зростає з кожним роком його експлуатації на 1,5-2%, а середній вік автомобілів ПОПЗ, за даними самого ПОПЗ, перевищує 12 років. І це тільки автотранспорт. А тумани, дощі, снігопади, ожеледиця, повені, надзвичайні ситуації, ДТП та інші фактори, що призводять до затримок пересилання ППК?

Підкреслимо, що Директивою [2] Європейського Парламенту та Ради 97/67/ЄС, згоду на імплементацію якої надав Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням від 18.03.2015 №440-р, установлені значно нижчі показники якості пересилання поштових відправлень: Д + 3 для 85% відправлень, Д + 5 для 97% відправлень.

Якби показник ПОПЗ Д + 3 для 97% ППК дійсно мав місце, то для Д + 5 він склав би практично 100% ППК, отже Україна за обома показниками опинилася би попереду всієї Європи.

Зазначимо, що навіть у благополучній Європі з цим показником не все гаразд, оскільки статтею 16 Директиви передбачений «незалежний контроль показників якості, який повинен проводитися щонайменше один раз на рік зовнішніми органами, які не мають жодного зв'язку з постачальниками універсальної поштової послуги, в уніфікованих умовах, які встановлюються відповідно до підконтрольної регуляторної процедури та з ретельною перевіркою, як передбачено в статті 21(2). Результати перевірок подаються в звітах, які опубліковуються щонайменше один раз на рік».

Як свідчить зарубіжний досвід, ПОПЗ отримують при цьому подвійний вигравш: по-перше, проведення зазначеного незалежного аудиту обходиться значно дешевше, ніж утримання численних власних підрозділів контролю, громіздких баз даних, розсилання і аналіз тисяч контрольних листів, проведення численних розрахунків, а по-друге, дані, одержані авторитетною аудиторською компанією, не викликають сумніву, відповідають дійсності і дозволяють ПОПЗ розробляти програми з реального підвищення якості ППЗ, а не з маскування її фактично низького рівня.

Очевидно, що коли йдеться про встановлений рівень якості ППЗ, слід визначити переліки показників якості ППЗ, їх значення та фізичні одиниці, в яких ці показники вимірюються (кілометри, години, кілограми, відсотки, кількість робочих днів на тиждень (КРДТ), розподіл робочих днів за днями тижня (РРДТ), кількість робочих годин на добу (КРГД), НС і ПЦ пересилання ППК тощо). Без таких визначень наведені в Законі слова «встановленого рівня якості» не мають жодного сенсу.

Існують Наказ Міністерства транспорту та зв'язку України від 12.12.2007 №1149 «Про затвердження Нормативів і нормативних строків

пересилання поштових відправлень та поштових переказів» [3] і Наказ Міністерства інфраструктури України від 28.11.2013 №959 «Про затвердження Нормативів розвитку та розміщення у містах та сільській місцевості мережі об'єктів поштового зв'язку та поштових скриньок національного оператора поштового зв'язку» [4], якими встановлюються відповідні показники якості надання ППЗ.

Утім, слід визнати, що зазначені Накази неадекватні, вносять плутанину у визначення віднесених до них понять, містять принципові помилки, суперечать самі собі.

Так, НС пересилання ППК [3], за невиконання яких, до речі, ніякої відповідальності ПОПЗ не встановлено, вимірюються в робочих днях, зв'язок яких із календарними днями, особливо при пересиланні ППК між об'єктами поштового зв'язку (ОПЗ) з різною КРДТ, різними РРДТ і різною КРГД залишається невизначеним, як, наприклад, НС пересилання ППК між двома сільськими відділеннями зв'язку (ВЗ) різних областей, у першому з яких робочими днями є понеділок, середа і п'ятниця, а в другому — понеділок, вівторок, четвер і субота.

Наслідком такої невизначеності є абсурдна ситуація, коли ПОПЗ, не володіючи методикою переходу від вимірювання НС у календарних днях до їх вимірювання у робочих днях і навпаки, не має обґрунтованих підстав ані для того, щоб відхилити претензії користувачів ППЗ з приводу перевищення НС пересилання ППК, ані для того, щоб погодитися з ними.

Викликає здивування і те, що хоча такі найважливіші операції поштового зв'язку, як оброблення пошти в сортувальних ОПЗ, перевезення пошти магістральними поштовими маршрутами і деякі інші виконуються цілодобово і цілодобово, у НС враховуються лише робочі дні, отже пошта пересилається, а НС цього не враховують.

Абсурдність визначення НС пересилання ППК у робочих днях полягає ще й в тому, що зі скороченням показника КРДТ НС пересилання ППК у робочих днях залишаються незмінними, тоді як НС пересилання ППК у календарних днях відповідно зростають, оскільки, в середньому, без урахування РРДТ виконується така рівність:

$$\text{НС (календарних днів)} : \text{НС (робочих днів)} = 7 : \text{КРДТ}.$$

Якщо тенденція скорочення показника КРДТ збережеться і надалі, то при КРДТ = 1, установленому в [3], НС пересилання ППК між населеними пунктами (НП) різних областей України $D + 5$ (робочих днів) буде відповідати НС $(D + 5) \cdot 7/1 = D + 35$ (календарних днів)!

Не дивно, що ПОПЗ, забарикадувавшись такими гіпертрофічними НС пересилання ППК, демонструє фантастичні значення показників якості

ППЗ, не докладаючи жодних зусиль для їх дійсного підвищення.

Не викликає сумніву, що уповноваженому центральному органу виконавчої влади в галузі зв'язку — Міністерству інфраструктури України слід негайно скасувати положення [3], згідно з якими НС пересилання ППК вимірюються в робочих днях, і перейти до природного вимірювання цих НС у календарних днях.

Нормативи розвитку і розміщення ОПЗ [4] призначені для безпосереднього визначення нормативних відстаней територіальної доступності ППЗ між місцями проживання або перебування користувачів ППЗ і найближчими до них ОПЗ, що надають такі послуги, замість зазначених відстаней надають користувачам ППЗ непотрібні їм статистичні дані про середню чисельність населення, що припадає на одне міське або сільське ВЗ, а також про віртуальні радіуси і площі зон обслуговування цих ВЗ.

Про абсурдність такого визначення відстаней доступності ППЗ свідчить, наприклад, те, що сільське ВЗ і НП, що ним обслуговується, можуть перебувати на відстані 1 км одне від одного по прямій, тобто по радіусу, але через річку, найближчий міст через яку розташовано на відстані 10 км від них.

Нормативи часової доступності ППЗ регламентуються в [3] лише для показника КРДТ, а для показників РРДТ і КРГД взагалі ніякими документами не встановлюються, хоча і мають 32-разові відмінності (!): від трьох разів на тиждень по 0,5 год, усього 1,5 год при обслуговуванні сільських жителів пересувними ВЗ, до шести разів на тиждень по 8 год, усього 48 год в обласних центрах і містах обласного підпорядкування.

Беручи до уваги, що слова про встановлений рівень якості ППЗ, наведені в Законі, не повинні залишатися лише словами, наводимо далі авторське бачення шляхів розв'язання проблеми забезпечення такого рівня якості ППЗ.

Висновки

З метою усунення недоліків законодавчих актів України щодо забезпечення встановленого рівня якості послуг поштового зв'язку пропонується:

1. Визначити універсальні послуги поштового зв'язку як послуги поштового зв'язку загального користування, що надаються всім користувачам в усіх призначених для цього об'єктах поштового зв'язку за рівнем якості і тарифами, що регулюються державою.

2. Визнати основними показниками якості послуг поштового зв'язку такі показники:

♦ *показник територіальної доступності послуг поштового зв'язку (відстань доступності)* — відстань між місцем проживання або перебу-

вання користувача послуг поштового зв'язку і місцем розташування найближчого об'єкта поштового зв'язку, що надає такі послуги, виміряна по існуючих шляхах, та встановити такі значення цього показника: у містах — 2 км, у сільській місцевості — 4 км;

♦ **показник часової доступності послуг поштового зв'язку (час доступності)** — кількість робочих днів на тиждень і кількість робочих годин на добу, що використовуються для надання послуг поштового зв'язку об'єктами поштового зв'язку, та встановити такі значення цього показника:

• 2 рази на тиждень по 4 год для НП із чисельністю населення до 500 осіб;

• 3 рази на тиждень по 5 год для НП із чисельністю населення понад 500 до 1000 осіб;

• 4 рази на тиждень по 6 год для НП із чисельністю населення понад 1000 до 1500 осіб;

• 5 разів на тиждень по 7 год для НП із чисельністю населення понад 1500 до 2000 осіб, районних центрів і міст районного підпорядкування;

• 6 разів на тиждень по 8 год для обласних центрів і міст обласного підпорядкування;

♦ **показник тарифної доступності універсальних послуг поштового зв'язку** — вартість універсальної послуги поштового зв'язку, значення якої становить 50% від її собівартості;

♦ **нормативний строк пересилання простої письмової кореспонденції (Д + n)** — кількість календарних днів *n* між календарним днем *Д* опускання листа в поштову скриньку або здавання його в об'єкті поштового зв'язку місця відправлення і календарним днем *Д + n* видачі цього листа в об'єкті поштового зв'язку місця призначення або закладання його в абонентську поштову скриньку одержувача.

Рецензент: доктор техн. наук, ст. наук. співробітник **М. М. Степанов**, Державний університет телекомунікацій, Київ.

Л. Е. Ящук

ТОЛЬКО ТРИ СЛОВА...

Выявлены существенные недостатки основных законодательных актов Украины относительно обеспечения установленного уровня качества услуг почтовой связи (УПС) и предложены пути их устранения.

Ключевые слова: УПС; универсальные УПС; уровень качества УПС; показатели качества УПС; территориальная доступность УПС; временная доступность УПС; тарифная доступность УПС; нормативные сроки (НС) пересылки простой письменной корреспонденции (ППК); показатели целей (ПЦ) пересылки ППК; нормативы показателей качества УПС.

L. O. Yashchuk

ONLY THREE WORDS...

It's shown that the basic legislative acts of Ukraine on guaranteeing setted level of quality of postal communication services are characterized by essential defects. Moreover the waies removing this defects are offered.

Keywords: postal communication services (PCS); universal PCS; level of quality of PCS; territorial accessive of PCS; time accessive of PCS; tariff accessive PCS; standard terms (ST) of ordinary written mail (ORM) sending; aim indicators (AI) of ORM sending; quality indicators of ORM standards.

3. На вимогу Директиви Європейського Парламенту та Ради 97/67/ЄС від 15 грудня 1997 року про спільні правила розвитку внутрішнього ринку поштових послуг Співтовариства та покращення якості обслуговування, згоду на імплементацію якої надав Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням від 18.03.2015 №440-р, установити **узагальнений показник цілі пересилання простої письмової кореспонденції** — значення частки простої письмової кореспонденції, пересилання якої укладається в установлені нормативні строки, що визначається незалежним авторитетним органом щонайменше один раз на рік з публікацією результатів перевірок, і має такі значення: Д + 3 для 85% простої письмової кореспонденції, Д + 5 для 97% простої письмової кореспонденції.

Література

1. Закон України «Про поштовий зв'язок» // Відомості Верховної Ради України (ВВР).— 2002.— №6, ст. 39.

2. Директива Європейського Парламенту та Ради 97/67/ЄС від 15 грудня 1997 про спільні правила розвитку внутрішнього ринку поштових послуг Співтовариства та покращення якості обслуговування.

3. Наказ Міністерства транспорту та зв'язку України від 12.12.2007 №1149 «Про затвердження Нормативів і нормативних строків пересилання поштових відправлень та поштових переказів».

4. Наказ Міністерства інфраструктури України від 28.11.2013 №959 «Про затвердження Нормативів розвитку та розміщення у містах та сільській місцевості мережі об'єктів поштового зв'язку та поштових скриньок національного оператора поштового зв'язку».

ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ТЕЛЕКОМУНІКАЦІЙ

оголошує набір до аспірантури для здобуття наукового ступеня доктора філософії в 2016–2017 роках

Набір в аспірантуру проводиться за такими спеціальностями:

- 172 – Телекомунікації та радіотехніка;
- 123 – Комп'ютерна інженерія;
- 125 – Кібербезпека;
- 073 – Менеджмент;
- 054 – Соціологія.

Набір на навчання в аспірантуру проводиться **на очну** (денну та вечірню) і **заочну** форму підготовки за державним замовленням (бюджет) та за кошти фізичних і юридичних осіб (контракт).

Заочна форма передбачає **лише контрактну форму підготовки**.

Прийом документів проводиться за адресою: **м. Київ, вул. Солом'янська, буд. 7, кабінет 302 (217)**.

Зарахування на навчання – **з 1 листопада 2016 року**.

Зарахування на навчання за контрактом проводиться **до 17 лютого 2017 року**.

Другий додатковий набір на заочну форму підготовки – **з 1 по 17 лютого 2017 року**.

Зарахування на навчання проводиться **до 28 лютого 2017 року**.

ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ТЕЛЕКОМУНІКАЦІЙ

оголошує набір до докторантури для здобуття наукового ступеня доктора наук у 2016–2017 роках

Набір у докторантуру проводиться за такими спеціальностями:

- 172 – Телекомунікації та радіотехніка;
- 123 – Комп'ютерна інженерія;
- 125 – Кібербезпека;
- 073 – Менеджмент.

Набір на навчання в докторантуру проводиться **на очну** форму підготовки за державним замовленням (бюджет) та за кошти фізичних та юридичних осіб (контракт).

Прийом документів проводиться **до 17 лютого 2017 року** за адресою:
м. Київ, вул. Солом'янська, буд. 7, кабінет 302 (217).

Телефон відділу аспірантури і докторантури:
(044) 249-25-55, (067) 506-91-85.

ЗВ'ЯЗОК

Наукове видання

Редакційна обробка та коректура
О. П. Бондаренко, Т. В. Ількевич

Комп'ютерна верстка та дизайн
Г. С. Тимченко, О. Ю. Анухтіна

Підписано до друку 14.09.2016 р.
Формат 60×84/8. Папір друкарський.
Гарнітура SchoolBookC, EuropeCond. Наклад 100 прим.

Редакційно-видавничий центр
Державного університету телекомунікацій
03110, м. Київ, вул. Солом'янська, 7
Тел. 249-25-75
E-mail: zviaz-ok@ukr.net