**Комитет по экономической политике**

**Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации**

**РЕКОМЕНДАЦИИ**

**ПАРЛАМЕНТСКИХ СЛУШАНИЙ НА ТЕМУ:**

**«О направлениях дальнейшего реформирования почтовой связи Российской Федерации: законодательный аспект»**

**28 ноября 2014 года**

Участники парламентских слушаний,

заслушав и обсудив доклады и выступления членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, представителей федеральных министерств, представителей предприятий и общественных организаций;

обсудив современное состояние отрасли почтовой связи в Российской Федерации и проанализировав потребности дальнейшего развития и совершенствования механизма регулирования её работы в условиях рыночных отношений, путём развития системы норм действующего законодательства;

отмечают,

что в настоящее время отношения в области оказания услуг почтовой в Российской Федерации связи регулируются Федеральным законом от 17 июля 1999 года №176-ФЗ «О почтовой связи».

С момента принятия действующего закона, рынок услуг почтовой связи в Российской Федерации претерпел существенные изменения как по составу и структуре его участников, так и по оказываемым услугам почтовой связи, почему и возникла необходимость в разработке новых принципов и подходов к государственному регулированию рынка услуг почтовой связи.

Практика применения действующего закона выявила потребность в уточнении и актуализации действующих норм. Кроме того, эта потребность обусловлена рядом существенных изменений, происходящих в последние годы на рынке услуг почтовой связи, которые оказывают непосредственное влияние на отрасль. Прежде всего, это вызвано возникновением в сфере услуг почтовой связи конкурентной среды - на рынке начали активно работать независимые операторы почтовых и логистических услуг. Количество выданных лицензий – 592, количество операторов почтовой связи – 556 (286 – межтерриториальных, 270 – на территории одного субъекта Российской Федерации).

Не меньшее влияние на работу отрасли оказывают процессы, вызванные интенсивным развитием современных технологий, что приводит к замещению традиционных форм почтовой связи электронными видами коммуникаций.

Эти, а также ряд иных причин, предопределяют технологическое отставание отрасли почтовой связи в Российской Федерации, снижают качество предоставляемых ею услуг, создают социальные проблемы внутри самой отрасли.

Участники слушаний отмечают, что Правительством Российской Федерации намечен и осуществляется комплекс мер по улучшению ситуации в отрасли.

В декабре 2013 года Правительством Российской Федерации внесён в Государственную Думу проект Федерального закона «О почтовой связи». Одновременно внесены проекты федеральных законов о внесении изменений и дополнений к действующим федеральным законам в связи с принятием федерального закона «О почтовой связи».

В законопроекте прежде всего обращает на себя внимание то , что он искусственно разделяет всю почтовую связь в России на планово-убыточную («универсальную почтовую связь»), которой должно заниматься государственное предприятие «Почта России», и коммерчески привлекательную («курьерскую почтовую связь») которой должны заниматься частные компании и международные игроки. Таким образом, создаются условия для разделения доходов и убытков между частными компаниями и государством, при котором доходы аккумулируются у частных компаний, а убытки ложатся на ФГУП «Почта России» и, как следствие, на федеральный бюджет.

При этом доходность деятельности частных компаний во многом обеспечивается за счет государственного предприятия посредством искусственного «выдавливания» «Почты России» с конкурентных сегментов рынка и использования инфраструктуры государственного предприятия «Почта России». Так:

Законопроект разделяет всю почтовую отрасль на «универсальную почтовую связь» (ФГУП «Почта России»), и «курьерскую почтовую связь» (частные операторы) (ст.5). При этом законопроект в существующей редакции накладывает на федерального оператора почтовой связи многочисленные обязанности и ограничения, в то время как частные операторы наделяются многочисленными правами и преференциями, в том числе за счет использования инфраструктуры государственного предприятия – ФГУП «Почта России».

Отдельные положения законопроекта угрожают стабильности финансово-хозяйственной деятельности национального почтового оператора (ФГУП «Почта России»). Так, законопроект необоснованно расширяет перечень универсальных услуг, оказываемых федеральным оператором почтовой связи (ст.2). Это приведет к невозможности государственного оператора возмещать убытки от оказания планово-убыточных универсальных (социально-значимых) услуг за счет коммерчески выгодных услуг почтовой связи.

Законопроект устанавливает так называемый «недискриминационный доступ» операторов «курьерской почтовой связи» к «инфраструктуре оператора универсальной почтовой связи» (ФГУП «Почта России») (ст. 13). Такой подход не только создает возможность обогащения частных операторов за счет имущества государственного предприятия, но и ведет к нарушению тайны связи и безопасности почтовых отправлений.

Правильнее было бы говорить о недискриминационном доступе к услугам ФГУП «Почта России». Такой подход соответствует антимонопольному законодательству и задачам обеспечения надежности и безопасности почтовой связи.

Законопроектом установлен доступ «операторов курьерской почтовой связи» к местам международного почтового обмена (ст.ст. 22, 34), что прямо противоречит положениям Конвенции Всемирного почтового союза, согласно которой международной почтовый обмен осуществляется только назначенным оператором (ФГУП «Почта России»).

Наряду с закреплением значительного числа обязанностей, законопроектом не предусмотрено никаких преференций для «оператора универсальной почтовой связи» как это принято в других странах БРИКС, государствах Европы и Америки для своих национальных операторов.

Так, отсутствуют положения, направленные на содействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления оператору, оказывающему универсальные услуги почтовой связи.

Законопроект вводит понятие «почтово-банковских услуг», к которым относит также почтовый перевод денежных средств (ст.ст. 2. 26), что противоречит как банковскому, так и почтовому законодательству: банковские услуги регулируются законодательством о банках и банковской деятельности, почтовый перевод - законодательством о почтовой связи.

Законопроект не содержит механизм, обеспечивающий контроль со стороны федерального оператора почтовой связи за использованием франкировальных машин, обращением ГЗПО, что создает для него многомиллиардные потери в выручке. Кроме того, предполагаемая законопроектом возможность бесконтрольной эмиссии «квазиденег» (знаков почтовой оплаты частных операторов) частными операторами, создаст угрозу финансовой системе страны.

В законопроекте отсутствуют положения, обеспечивающие социальную защищенность работников федерального оператора почтовой связи.

Законопроектом «О почтовой связи» корректируется содержание ряда основных понятий, применяемых в действующем законе, таких как «почтовая связь», «оператор почтовой связи», «адресные данные», «почтовые отправления», «почтовый ящик», «абонентский почтовый ящик», «адресат», «услуга универсальной почтовой связи», с целью их единообразного толкования и практического использования, а также предусматривается введение ряда новых понятий.

Законопроект содержит значительное количество отсылок к правилам, нормам и нормативам, устанавливаемым Правительством и соответствующими федеральными органами исполнительной власти (ст. 4, ст.6). Данные подзаконные акты имеют очень существенное значение для функционирования почтовой связи страны, но в связи с отсутствием проектов подзаконных актов, не представляется возможным оценить регулирующее воздействие законопроекта на экономику и последующее финансовое положение ФГУП «Почты России».

Законопроектом вводится ряд нововведений, отражающих современные тенденции развития рынка услуг почтовой связи, в том числе:

создание единой почтовой электронной системы оператора универсальной почтовой связи, обеспечивающей пересылку почтовых отправлений (в том числе юридически значимых) в электронной форме на всей территории Российской Федерации;

функционирование современных типов отделений почтовой связи: виртуального, передвижного и автоматизированного (почтоматы).

При этом вводится возможность функционирования отделений почтовой связи на условиях договора с третьими лицами (франчайзинг).

Предусматривается взаимодействие оператора универсальной почтовой связи и пользователей услуг почтовой связи на основании возмездного публичного договора.

Законопроект отражает особенности оказания услуг по доставке пенсий, иных социальных выплат и распространению периодических печатных изданий оператором универсальной почтовой связи.

Законопроект содержит нормы, предусматривающие ответственность оператора универсальной почтовой связи за нарушение правил оказания услуг почтовой связи, а также контроль за деятельностью оператора почтовой связи по оказанию почтово-банковских услуг, который осуществляет Банк России.

Важным нововведением является то, что положения законопроекта снимают существующий в настоящее время запрет на акционирование ФГУП «Почта России».

12 марта 2014 года Государственная Дума приняла проект федерального закона «О почтовой связи» в первом чтении, а в июне 2014 года Правительство Российской Федерации внесло в Государственную Думу проект федерального закона «Об особенностях реорганизации ФГУП «Почта России» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Данный законопроект прошёл широкое обсуждение в ходе парламентских слушаний, состоявшихся в Государственной Думе и по итогам обсуждения было принято решение отложить принятие законопроекта до утверждения Правительством Российской Федерации Стратегии развития Почты России до 2018года и определения источников финансирования социально значимых услуг, оказываемых «Почтой России» гражданам, и модернизации почтовой инфраструктуры».

Кроме того, уже принятый Государственной Думой в первом чтении проект федерального закона «О почтовой связи» вызвал широкий общественный резонанс и многочисленные критические замечания, нашедшие своё отражения в поправках, направленных к законопроекту субъектами права законодательной инициативы.

В частности, высказывается мнение, что законопроект закрепляет возникшую практику, вследствие которой доходы почтовой службы от высокорентабельных видов деятельности в городской местности позволяют перекрёстно субсидировать содержание убыточной сельской сети. За ФГУП «Почта России» было закреплено исключительное право предоставления универсальных услуг почтовой связи на территории РФ и на этом основании предприятие было занесено в реестр естественных монополий. Использование возможности двусмысленного толкования законодательства привело к появлению компаний, работающих на рынке оказания универсальных услуг почтовой связи бюджетным организациям на территориях с высокой плотностью населения (в частности, судебная корреспонденция, пересылка письменной корреспонденции налоговых органов), что привело к снижению уровня заработной платы сотрудников государственной почты, увеличению текучести кадров, снижению стабильности работы почтовой сети

Обязанность ФГУП «Почта России» оказывать универсальные услуги почтовой связи, доставку пенсий и пособий их получателям, особенно в малонаселенных сельских районах и на труднодоступных территориях по тарифам ниже себестоимости приводит к значительному отставанию заработной платы сотрудников почты от среднего показателя по стране. Во Владимирской области он составляет уровень менее 50 %. Систематическое снижение количества услуг (выплата пенсий и пособий, приём платежей, доставка квитанций ЖКХ и средств массовой информации по подписке, оказываемые почтовой сетью, в крупных населённых пунктах лишает ФГУП «Почта России» содержать сеть предприятия на приемлемом уровне.

ФГУП «Почта России» располагает на территории страны огромной разветвленной сетью объектов почтовой связи - 41,4 тысяч единиц, из которых 40,5 тысяч единиц – отделения почтовой связи (ОПС). Более 73% ОПС (29,55 тыс.) расположены в сельской местности и труднодоступных удаленных районах, 50% объектов почтовой связи нуждаются в срочном ремонте, из низ около 10% в состоянии близком к аварийному, 60% ОПС являются убыточными.

Износ основных средств составляет более 60%; их обновление без дальнейшего увеличения износа требует капитальных затрат не менее 10 миллиардов рублей в год. 80% основных технических средств находятся в эксплуатации по 15-20 лет, 60% автотранспорта и 70 % почтовых вагонов выработали свой ресурс и требуют замены.

Региональные и муниципальные органы власти лишены возможности в рамках законных полномочий осуществлять поддержку и сохранение сети почтовой связи.

В целом, законопроект нуждается не столько в доработке, сколько в существенной переработке. Закон должен способствовать улучшению качества и доступности услуг почтовой связи, развитию новых продуктов и отходу от дотационной модели деятельности национального почтового оператора, развитию добросовестной конкуренции (без дискриминации государственного предприятия).

Принятие законопроекта в представленной на рассмотрении Государственной Думой редакции является преждевременным до решения стратегических вопросов развития отрасли, в том числе до разработки и утверждения концепции развития отрасли почтовой связи, стратегии развития ФГУП «Почта России» и финансово-экономической модели её функционирования, разработки принципиальных изменений в Федеральный закон «О почтовой связи».

 На основе заслушанных докладов и выступлений и с учётом замечаний и предложений, поступивших в ходе работы парламентских слушаний,

Преследуя цели эффективного и общественно-полезного, учитывающего интересы и потребности граждан России, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований реформирования социально значимой отрасли народного хозяйства – государственной почты,

**участники парламентских слушаний рекомендуют:**

**Государственной Думе Российской Федерации:**

* максимально полно учесть при доработке проекта федерального закона «О почтовой связи» социально-значимые аспекты деятельности государственной почты, как естественной монополии;
* сохранить за назначенным федеральным оператором почтовой связи исключительное право на предоставление универсальных услуг почтовой связи, пересылки международных почтовых отправлений на территории Российской Федерации, осуществление почтовых переводов денежных средств;

**Правительству Российской Федерации:**

* Ускорить доработку Концепции развития почтовой связи на период до 2020 года;
* Учесть основные положения Концепции развития почтовой связи на период до 2020 года при разработке проекта федерального закона «О почтовой связи»;
* принять активное участие в доработке проекта федерального закона «О почтовой связи»;
* подготовить одновременно с проектом федерального закона «О почтовой связи» проекты существенных подзаконных актов;
* учесть замечания и предложения к законопроекту, в том числе при разработке Стратегии развития Почты России до 2020 года и определения источников финансирования социально значимых услуг, оказываемых «Почтой России» гражданам, и модернизации почтовой инфраструктуры»;

Председатель Комитета

Совета Федерации по экономической политике

Ю.В. Неёлов