

УДК 338.47

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2025.3.18>**Семенченко Андрій Іванович,**доктор наук з державного управління, кандидат технічних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України,Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій,
радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку

ORCID ID: 0000-0001-6482-3872

Матвейчук Людмила Олександрівна,доктор наук з державного управління, кандидат економічних наук, доцент,
професор кафедри публічного управління та адміністрування

Хмельницького університету управління та права ім. Леоніда Юзькова

ORCID ID: 0000-0002-2989-6002

РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ПОШТОВОГО ЗВ'ЯЗКУ В КОНТЕКСТІ СВІТОВИХ ТА РЕГІОНАЛЬНИХ ТЕНДЕНЦІЙ

DEVELOPMENT OF STATE REGULATION IN THE POSTAL SECTOR IN THE CONTEXT OF GLOBAL AND REGIONAL TRENDS

Мета. Розробка рекомендацій із визначення особливостей і факторів впливу на розвиток ринку надання послуг поштового зв'язку, формування пропозицій удосконалення організаційно-правових механізмів державного регулювання у сфері надання послуг поштового зв'язку за допомогою аналізу стану ринку надання послуг поштового зв'язку та механізму його державного регулювання в Україні.

Методика. У дослідженні застосовано загальнонаукові методи, зокрема аналіз, синтез, систематизацію та порівняльний підхід. Для досягнення поставлених цілей також було використано комплексний підхід, який охоплює вивчення та узагальнення вітчизняного та європейського законодавства за напрямком дослідження, публікацій, аналітичних документів Всесвітнього поштового зв'язку та ЄС.

Результати. Проаналізовано сучасний стан ринку надання послуг поштового зв'язку в Україні, який успішно розвивається в умовах війни та займає високі міжнародні рейтинги згідно Інтегрованого індексу розвитку поштового зв'язку (2IPD Всесвітнього поштового зв'язку). Визначено специфіку державного регулювання в цій сфері, де присутній мінімальний вплив органів влади на національного регулятора та в цілому на ринок надання поштових послуг. Проаналізовано основні тенденції, моделі, ризики, фактори впливу, сценарії розвитку поштового сектору в довгостроковій перспективі згідно аналітичних документів ВПС та ЄС, які необхідно враховувати при формуванні національних довгострокових документів (стратегій, планів та прогнозів).

Наукова новизна. Обґрунтована необхідність та надано конкретні пропозиції щодо удосконалення правових та організаційних механізмів державного регулювання. Запропоновано: 1) доповнити організаційну структуру державного регулювання такими суб'єктами як громадські об'єднання операторів та користувачів поштового зв'язку; 2) ввести в систему державного регулювання інститут поштового омбудсмана з метою розв'язання позасудових спорів між користувачами поштових послуг та операторами поштового зв'язку інституту, а для щорічного аналізу діяльності призначеного оператора з питань ефективності надання універсальних поштових послуг – незалежну аудиторську організацію.

Практична значимість. Розроблені пропозиції дозволять посилити відповідність національного законодавства європейському, у тому числі, щодо уточнення повноважень Мінрозвитку та НКЕК, впровадження європейського механізму надсилання транскордонних посилок, підвищення відповідальності поштових операторів, удосконалення інструментів державного нагляду (контролю).

Ключові слова: державне регулювання, поштові послуги, універсальні поштові послуги, призначений оператор, національний регуляторний орган, організаційний та правовий механізми державного регулювання, суб'єкти державного регулювання.

Purpose. Development of recommendations to determine the features and factors influencing the development of the postal services market, the formation of proposals for improving the organizational and legal mechanisms of state regulation in the field of postal services by analyzing the state of the postal services market and the mechanism of its state regulation in Ukraine.

Methodology. The study uses general scientific methods, in particular analysis, synthesis, systematization and a comparative approach. To achieve the set goals, a comprehensive approach is also used, which includes the study and generalization of

domestic and European legislation towards research, publications, and analytical documents of the Universal Postal Union and the EU.

Findings. *The current state of the postal services market in Ukraine, which is successfully developing in wartime conditions and occupies high international ratings according to the Integrated Postal Development Index (2IPD of the Universal Postal Union), is analyzed. The specifics of state regulation in this area are determined, where there is minimal influence of authorities on the national regulator and on the postal services market as a whole. The main trends, models, risks, influencing factors, scenarios for the development of the postal sector in the long term according to analytical documents of the UPU and the EU are analyzed. Those must be taken into account when developing national long-term documents (strategies, plans and forecasts).*

Originality. *The need is substantiated and specific proposals are provided for improving the legal and organizational mechanisms of state regulation. It is proposed; 1) to supplement the organizational structure of state regulation with such entities as public associations of postal operators and users; 2) introduce the institution of the postal ombudsman into the state regulation system in order to resolve out-of-court disputes between users of postal services and postal operators of the institution, and for the annual analysis of the activities of the designated operator on the effectiveness of the provision of universal postal services – an independent audit organization.*

Practical value. *The developed proposals will allow for strengthening the compliance with domestic and European legislation, including clarifying the powers of the Ministry of Development and NCEC, implementing a European mechanism for sending cross-border parcels, increasing the responsibility of postal operators, and improving state supervision (control) tools.*

Key words: *state regulation, postal services, universal postal services, designated operator, national regulatory authority, model, risks, scenarios for the development of postal services, organizational and legal mechanisms of state regulation, subjects of state regulation.*

Постановка проблеми. Проблема удосконалення механізмів державного регулювання у сфері надання поштових послуг є вкрай актуальною, що обумовлено необхідністю повного приведення у відповідність національного законодавства до європейського, врахування кращих міжнародних практик та національного досвіду впровадження щодо застосування нового Закону «Про поштовий зв'язок», усунення виявлених проблем виконання організаційно-правових механізмів державного регулювання поштовою сферою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема імплементації Директиви Європейського Парламенту та Ради 97/67/ЄС про спільні правила розвитку внутрішнього ринку поштових послуг Співтовариства та покращення якості обслуговування проаналізована в [1] в частині упровадження в Україні європейських критеріїв оцінювання якості універсальних послуг поштового зв'язку: їх цінової доступності; визначення переліку та значень показників якості універсальних поштових послуг (далі – УПП); визначення методів вимірювання значень показників якості УПП; упровадження стандартів якості УПП та системи постійного моніторингу та контролю за дотриманням стандартів якості УПП. Запропоновано конкретні підходи до їх розв'язання, у тому числі шляхом реорганізації структури призначеного оператора поштового зв'язку та заміни існуючої системи контролю пересилання поштових відправлень системою постійного моніторингу стандартів якості УПП та контролю за їх дотриманням. В аналітичних документах Всесвітнього поштового союзу (далі – ВПС) [2,3] та Європейського Союзу (далі – ЄС) [4-6] визначено

основні тенденції, моделі, ризики, фактори впливу, сценарії розвитку поштового сектору в середньостроковій та довгостроковій перспективі, у тому числі за оптимістичним, песимістичним та базовим сценаріями на світовому та регіональному рівнях. В [7] на підставі аналізу динаміки попиту та світового досвіду запропоновано оновити перелік універсальних послуг поштового зв'язку. Проведено аналіз існуючих механізмів компенсації можливих збитків призначених операторів, що надають універсальні послуги, в результаті чого надано пропозиції стосовно вимог щодо вищезначеного механізму.

Формулювання мети статті та постановка завдань. Мета – формування пропозицій ефективного застосування організаційно-правових механізмів державного регулювання у сфері надання послуг поштового зв'язку та розробка рекомендацій органам державної влади щодо удосконалення цих механізмів. Завдання: 1) проаналізувати стан ринку надання послуг поштового зв'язку та механізму його державного регулювання в Україні; 2) визначити особливості та основні фактори впливу на їх розвиток; 3) розкрити проблеми ефективного застосування організаційно-правових механізмів державного регулювання у сфері надання послуг поштового зв'язку; 4) запропонувати шляхи їх розв'язання, сформулювати рекомендації органам державної влади щодо їх удосконалення.

Опис методики. У дослідженні використано методи: системний метод, інституційний метод, порівняльно статистичний, аналізу й синтезу, критичного аналізу та метод узагальнення. Для

досягнення поставлених цілей було вивченно й узагальнено нормативно-правові акти України та ЄС щодо державного регулювання у сфері поштового зв'язку, а також проаналізовано публікації, аналітичні матеріали Всесвітнього поштового союзу та ЄС.

Виклад основного матеріалу та отриманих наукових результатів. Український ринок надання послуг поштового зв'язку розвивається в умовах значних викликів, зумовлених війною, економічною та соціальною нестабільністю, змінами в поведінці користувачів та електронною комерцією. Але він доводить свою спроможність протистояти вищевказаним та іншим викликам, адаптивність та стійкість до них. Протягом 2022 – 2024 років оператори поштового зв'язку продовжували забезпечувати стабільну логістичну підтримку доставки гуманітарної допомоги, вантажів першої необхідності, а також адресну допомогу громадянам як в Україні, так і за кордоном. Попри значні втрати, вони змогли забезпечити якісний доступ населення до поштових послуг. На сьогодні поштовий зв'язок визнається одним з ключових компонентів національної інфраструктури, не лише відіграючи важливу роль у соціальному єднанні суспільства, а й є суттєвим економічним механізмом у розвитку країни. При цьому важливу роль в розвитку ринку надання послуг поштового зв'язку відіграє державне регулювання в цій сфері, яке може сприяти як прискоренню його розвитку, так і навпаки стримувати цей розвиток, якщо не буде адекватно та оперативна реагувати на виклики та ризики в цій сфері.

Державне регулювання у сфері надання послуг поштового зв'язку в Україні (далі -державне регулювання) повинно враховувати як тенденції розвитку сфери на глобальному та регіональному рівнях, так і особливості національного розвитку сфери. В доповіді «Стан поштового сектору 2024», опублікованої на святкування 150-річчя Всесвітнього поштового союзу [2] розглядаються три можливих сценарії розвитку міжнародного поштового зв'язку до 2075 року: оптимістичний «Відродження», базовий «Стійкість» та песимістичний «Регресія».

Сценарій «Регресія» передбачає різке зниження міжнародних поштових послуг після 2025 року, насамперед посилок, поштова інтернаціоналізація залишається частиною економічної глобалізації та переслідує свій постійний спад, поштовий сектор не може адаптуватися до технологічних змін, що посилює його застарілість, відбувається хронічна недостатня продуктивність міжнародних пересилань посилок.

Базовий сценарій «Стійкість» передбачає створення поштової системи, яка вчиться на викликах минулого та є краще підготовленою для навігації в умовах невизначеності наступних 50 років. У цьому випадку глобальна поштова система зазнає значних трансформацій, адаптується до нових реалій, а не просто поступово розвиваючись. Спостерігається певна стабілізація спаду міжнародної письмової кореспонденції та явне відновлення інтернаціоналізації посилок між 2025 та 2074 роками, яка показує стійку тенденцію до зростання, досягнувши близько 8% інтернаціоналізації до 2074 року. Листовна кореспонденція, хоча повільно знижується, стабілізується на рівні 0,25%, що свідчить про те, що транскордонні поштові послуги залишатимуться актуальними на ринкових нішах, особливо для офіційних, юридичних або основних комунікацій. Поштові служби здійснюють стратегічні адаптації, причому зміни є більш трансформаційними, ніж поступовими.

Сценарій «Відродження» («Ренесанс»). Згідно з цим сценарієм посилки, листи демонструють стрімкі тенденції до зростання, причому посилки досягають майже 15% інтернаціоналізації до 2074 року тоді як листи знову досягають рівня інтернаціоналізації в 1%. Він передбачає, що поштові служби повністю запровадять інноваційні підходи до своєї основної діяльності та швидко впровадять цифрові технології, співпрацюватимуть з урядами та широкими зацікавленими сторонами поштової екосистеми та стануть невід'ємною частиною глобальних мереж цифрової торгівлі. Виникає єдина міжнародна поштова екосистема, що робить поштові послуги актуальнішими, ніж будь-коли, у глобальному масштабі, оскільки бездоганно інтегровані логістичні мережі працюють у гармонії, щоб сприяти ефективній транскордонній діяльності та глобальній торгівлі.

В звіті Європейської комісії «Звіт комісії щодо майбутнього поштового сектору згідно запропонованих регуляторних реформ» за 2024 рік [3] представлено п'ять можливих сценаріїв розвитку майбутнього поштового сектору до 2040 року (базовий сценарій, багато кризова ескаляція, платформи перевизначають пошту, посткарбон дисциплінованість, пошта соціальних цінностей) та сформульована політика реагування на пом'якшення можливих викликів і провалів ринку. У всіх п'яти сценаріях обсяги листової пошти зменшуються, друковані листи використовуються лише для юридичних документів, але прогнозується збільшення обсягів посилок. Так, наприклад, за базовим сценарієм очікується що обсяги листів будуть зменшені більш ніж вдвічі,

а обсяг посилок зросте на 65% до 2040 року. Ціни на листи зростуть більш ніж у п'ять разів, а ціни на посилки – на 35%. Запропонована модель може бути використана для оцінки наслідків політики, таких як зменшення обсягу поштових відправлень, частоти їх доставки та зняття цінових обмежень на ринку листів.

В дослідженні також виокремлено сім найважливіших проблем, які можуть виникнути в усіх запропонованих сценаріях:

- вартість універсальних послуг (Universal Service Obligations, USO) зросте за рахунок зменшення обсягів листів разом із продовженням зобов'язань призначеного оператора;
- універсальна послуга USO більше не буде ефективною внаслідок зменшення кількості USO як реакції на зростання їх витрат;
- захист споживачів погіршиться через зміну обсягу USO, зростання електронної комерції та збільшення кількості вразливих користувачів;
- інновації та якість поштових послуг постраждають через зниження конкуренції та підвищені бар'єри входу;
- конкуренція на поштовому ринку буде створена через збільшення участі платформ електронної комерції в секторі доставки;
- якість умов праці погіршуватиметься на ринку поштових послуг;
- збільшення кількості посилок призведе до збільшення чистих викидів у навколишнє середовище.

Ці загальносвітові та регіональні тенденції розвитку поштового зв'язку повинні враховуватись органами влади та операторами поштового зв'язку з урахуванням національних особливостей, насамперед при розробці стратегічних та довгострокових планових та прогнозних документах. Максимально відповідали викликам сучасності, поточним вимогам та можливостям споживачів, потребам підприємств поштового зв'язку та тенденціям розвитку суспільства та держави в Україні.

В Україні державне регулювання здійснюється, насамперед згідно з законами «Про поштовий зв'язок» [8], «Про національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку» [9] та «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [10], які були розроблені з урахуванням законодавства Всесвітнього поштового союзу та ЄС, насамперед Всесвітньої поштової конвенції [11] та Директиви 97/67/ЄС Європейського Парламенту та Ради

«Про спільні правила розвитку внутрішнього ринку поштових послуг Співтовариства та покращення якості обслуговування» [12].

Однією з особливостей цього державного регулювання є мінімальний вплив органів державної влади, у тому числі національного регулятора, на ринок надання поштових послуг, на якому механізми самоорганізації та саморозвитку традиційно є домінуючими, а само державне регулювання є значною мірою демократичним, в основу якого покладено низку таких принципів як:

- рівність прав та обов'язків операторів поштового зв'язку незалежно від їх організаційно-правової форми та форми власності;
- «повідомний» та недискримінаційний принципи, згідно з якими суб'єкти господарювання, які мають намір здійснювати господарську діяльність у сфері надання послуг поштового зв'язку, подають до національного регулятора лише повідомлення про початок здійснення діяльності у сфері надання послуг поштового зв'язку (оператору поштового зв'язку не потрібно отримувати ліцензію або дозвіл на здійснення діяльності);
- відкритість, прозорість, загальнодоступність відомостей, що містяться в Єдиному державному реєстрі операторів поштового зв'язку, безоплатність їх внесення в цей реєстр;
- вільне ціноутворення у сфері надання послуг поштового зв'язку, а для частки універсальних послуг, які згідно з законом відносяться до регульованих універсальних послуг, на принципах: доступності рівня цін (тарифів) усім користувачам на всій території України; прозорості і недискримінаційності; формування цін (тарифів) на основі врахування витрат призначеного оператора поштового зв'язку, стимулювання до ефективного надання зазначених послуг та розвитку галузі.

Інвестиційна політика в країні зорієнтована на максимальне забезпечення конкуренції та обмеження застосування таких механізмів державної допомоги як компенсації у формі прямих субсидій (компенсація збитків конкретного оператора за рахунок місцевого або державного бюджету), перехресного субсидування усередині одного оператора, звільнення від податків, привілейованих позик, державних гарантій, тощо/13/, зокрема, призначеному оператору. Держава виходить з того, що будь-яке державне втручання в цій сфері має максимально обмежити ризик витіснення приватних інвестицій, зміни комерційних інвестиційних стимулів і, зрештою, спотворення (викривлення) конкуренції в супереч загальним інтересам. На сьогодні в Україні від-

сутня державна допомога будь-якому оператору поштового зв'язку, у тому числі призначеному оператору, навіть в інтересах забезпечення надання ним якісних та доступних універсальних послуг. Замість державної допомоги Законом [8] визначено перелік універсальних послуг, надання яких закріплено за призначеним оператором, але граничні тарифи (ціни) по яких не регулюються та не контролюються національним регулятором, а саме щодо внутрішніх та міжнародних універсальних послуг з пересилання: простих поштових відправлень, реєстрованих листів, у тому числі з оголошеною цінністю, масою до 2 кілограмів (за виключенням універсальних послуг з пересилання внутрішніх простих та реєстрованих листів без оголошеної цінності (рекомендованих) масою до 50 грамів і поштових карток); посилок без оголошеної цінності масою до 10 кілограмів та відправлень для сліпих масою до 7 кілограмів. Такий специфічний підхід підтримки призначеного оператора (виокремлення та резервування для призначеного оператора частки *нерегульованих* універсальних послуг, яке фактично є непрямим субсидуванням – резервування винятково для призначеного оператора області універсальних послуг, у так званому, «захищеному сегменті») викривлює конкуренцію на ринку та суперечить Директиві про поштові послуги 97/67/ЄС Європейського парламенту та Ради [12] і Регламенту (EU) 2018/644 щодо транскордонних посилок служби доставки Європейського парламенту та Ради [14], який доповнює Директиву та спрямований на посилення регуляторного нагляду за службами доставки посилок, підвищення прозорості тарифів на міжнародні посилки та передбачає оцінку тарифів на транскордонні посилки. Тому це має бути змінено в Законі [8], що сприятиме більш повній конкуренції. Якщо ж витрати на забезпечення надання універсальних послуг являють собою несправедливий тягар для призначеного оператора, то має бути створений та запроваджений механізм компенсації цих витрат з урахуванням кращого світового досвіду, наприклад, шляхом створення Фонду універсальних послуг за рахунок операторів поштового зв'язку, що не надають універсальні послуги, для відшкодування збитків призначеним операторам, що надають такі послуги, або шляхом розширення переліку універсальних послуг з числа непоштових послуг (фінансових, логістичних, електронної комерції, тощо) [7].

В законі [8] мінімізована відповідальність операторів поштового зв'язку за порушення законодавства, насамперед фактично відсутні механізми

накладання дієвих адміністративно-господарських санкцій на порушників, що унеможливає ефективний захист прав користувачів. Також вкрай ускладненим та обмеженим є механізм виключення оператора поштового зв'язку-порушника з Єдиного реєстру операторів поштового зв'язку (далі – Реєстр), згідно з яким порушника може бути виключено виключно за умов неподання ним протягом строку, визначеного законом, повідомлення про підтвердження відомостей про нього, внесених до цього реєстру, і тільки за рішенням суду. При цьому інші порушення такі як, наприклад, ненадання регуляторної звітності або інформації, без поважних причин, здійснення діяльності у сфері поштового зв'язку без реєстрації в Реєстрі, тощо сьогодні не є достатніми умовами виключення оператора-порушника з Реєстру та накладання та накладання на нього адекватних порушенню адміністративно-господарських санкцій, що спотворює конкуренцію на ринку, зменшує можливості регулятора щодо захисту прав користувачів, прозорість та відкритість діяльності суб'єктів господарювання.

Перелік адміністративних послуг, які надає національний регулятор операторам поштового зв'язку, включає лише безоплатні та безбарерні послуги з ведення Єдиного державного реєстру операторів поштового зв'язку, які базуються на «повідомному» принципі авторизації.

При цьому згідно Закону [8] державне регулювання у сфері надання послуг поштового зв'язку обмежується: контролем за додержанням законодавства про поштовий зв'язок; нормативно-правовим забезпеченням діяльності у сфері надання послуг поштового зв'язку; формуванням переліку показників оцінювання якості універсальних послуг поштового зв'язку та встановленням їх рівня; моніторингом якості цих показників; регулюванням граничних цін (тарифів) на послуги поштового зв'язку з пересилання внутрішніх простих та реєстрованих листів без оголошеної цінності (рекомендованих) масою до 50 грамів і поштових карток; забезпечення розвитку конкуренції у сфері надання послуг поштового зв'язку; веденням Єдиного державного реєстру операторів поштового зв'язку.

Законодавством взагалі не передбачено здійснення повноцінного аналізу ринку щодо рівня конкуренції на ньому, розв'язання спорів як між користувачами та операторами поштового зв'язку, так і міжоператорських спорів, тарифне регулювання законодавчо визначеної лінійки універсальних послуг здійснюється лише для незначної її частини, не імплементовано в повній мірі вимоги

європейського законодавства щодо пересилання міжнародних посилок, потребує уточнення механізм визначення операторів поштового зв'язку, які мають право на здійснення міжнародних поштових відправлень, тощо.

Така ситуація значною мірою обумовлена особливостями українського ринку поштових послуг, який є висококонцентрованим, в цілому конкурентним та значною мірою самоорганізованим та саморегульованим, включає специфічного оператора поштового зв'язку- призначеного оператора, основним завданням якого є насамперед надання користувачам на постійній основі на всій території України за доступними цінами якісні послуги поштового зв'язку (універсальні послуги), більшість операторів поштового зв'язку є «гібридами» («конвергентними»), які об'єднують поштовий бізнес з логістичним, фінансовим, електронною комерцією, тощо і в яких надання послуг поштового зв'язку може бути не основним бізнесом.

В той же час, не зважаючи на вищевказані обмеження механізму державного регулювання та специфіку ринку надання послуг поштового зв'язку в Україні, ринок успішно та динамічне розвивається навіть в умовах війни з рф, зберігаючи свою стабільність, стійкість та сталість. Підтвердженням цього є отримана від операторів поштового зв'язку статистика та результати її оброблення регулятором, яка представлена в [15]. Так доходи від надання послуг поштового зв'язку та кур'єрських послуг у 2024 році склали 44,9 млрд грн, їх питома вага у загальному обсязі доходів від надання послуг зв'язку становила 29,1%. Найбільшу частку в структурі доходів від надання послуг поштового зв'язку становили доходи від пересилання внутрішніх поштових відправлень – 85,7%. Структура цих доходів за 2024 рік представлена на рис. 1

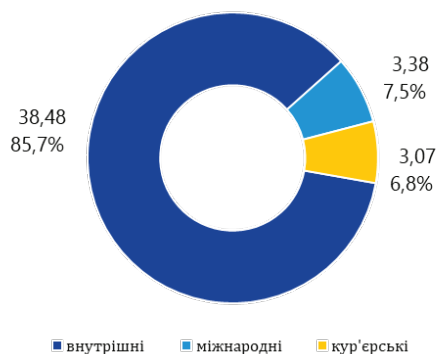


Рис. 1. Структура доходів від надання послуг поштового зв'язку та кур'єрських послуг за 2024 рік, млрд. грн.

При цьому у 2024 році доходи від надання послуг поштового зв'язку порівняно з 2023 роком зросли на 35,2%, відповідно у 2023 році вони складали 33,4 млрд. грн., 2024 році – 44,9 млрд. грн.

Загальний обсяг наданих послуг поштового зв'язку з пересилання поштових відправлень за підсумками 2024 року склав **650,7** млн од., що майже на 19,5% більше ніж за підсумками 2023 року. В той же час, кількість міжнародних відправлень за 2024 рік збільшилась на 57,8% у порівнянні до 2023 року (рис. 2).

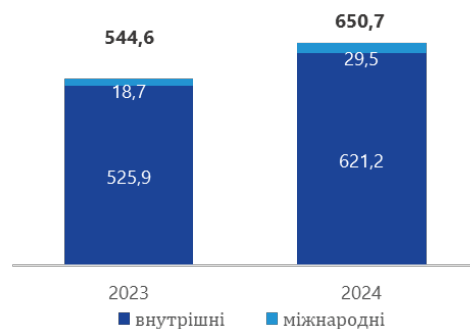


Рис. 2. Динаміка кількості поштових відправлень за 2023-2024 роки, млн. од.

Одним з найважливіших факторів зростання міжнародних та внутрішніх поштових відправлень є *міграція населення*, обумовлена війною рф проти України.

У 2023 році згідно зі звітом ВПС за 2024 рік [2] Україна за комплексним індексом розвитку пошти 2IPD зайняла 40 місце серед 174 країн, покращивши свій рейтинг на 3 пункти порівняно з попереднім роком (рис.3). Індекс 2IPD формується з 2017 року на основі 4 базових підіндексів (поштова надійність, охоплення, релевантність та стійкість) – забезпечуючи більш повну та деталізовану оцінку поштових систем у всьому світі, а з 2023 року також з урахуванням таких додаткових факторів як доступність та якість статистичних даних, вхідне та вихідне міжнародне підключення, досягнення з декарбонізації.

Позитивна динаміка розвитку ринку надання послуг поштового зв'язку в Україні не виключає необхідності удосконалення чинного механізму державного регулювання, що обумовлено низкою факторів, основними з яких є: воєнна агресія рф проти України, міжнародні зобов'язання України в рамках законодавства ВПС та ЄС, національний досвід державного регулювання, отриманий після прийняття закону «Про поштовий зв'язок», процеси цифровізації, цифрових трансформацій та

електронної комерції в сфері поштового зв'язку, у тому числі цифровізація державного регулювання, зміна поведінки користувачів, їх вимог та переваг, зростанням рівня інтерналізації поштових послуг та застосування інноваційних моделей функціональної сумісності мереж призначених операторів з мережами представників широкого кола учасників поштового сектору, лібералізація ринку, корпоратизація поштових компаній, тощо.



Рис. 3. Динаміка зміни рівня розвитку поштового зв'язку України за комплексним індексом поштового зв'язку 2IPD ВПС за 2018-2023 роки

Частково зазначені фактори було враховано в механізмі державного регулювання шляхом внесення відповідних змін в низку підзаконних актів державного регулювання у 2024 році: в порядок ведення єдиного державного реєстру операторів поштового зв'язку, порядок надання ними регуляторної звітності та інформації, регулювання та встановлення цін (тарифів) на три універсальні послуги поштового зв'язку, а також в правила надання поштових послуг, що дозволило зокрема значно об'єктивувати оцінку ситуації на ринку щодо кількості його учасників, наданих поштових ними послуг та отриманих доходів, підвищити рівень обґрунтованості визначення цін(тарифів) на регульовані універсальні послуги, покращити рівень відкритості та прозорості діяльності операторів поштового зв'язку, тощо.

В той же час актуальною залишається необхідність удосконалення правового механізму державного регулювання на рівні законів «Про поштовий зв'язок» [8] та «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку» [9], яка обумовлена не можливістю розв'язання низки проблем лише на рівні підзаконних актів. В Середньостроковій стратегії ERGP 2023-2025 також визначено необхідність перегляду нормативно-правової бази, її майбутньої адаптації на

основі Звіту Європейської Комісії для Європейського Союзу, Парламенту та Ради щодо застосування Директиви про поштові послуги/6/.Так в зазначених законах потребує усунення неоднозначності здійснення національним регулятором процедур моніторингу якості надання або лише універсальних поштових послуг призначеним оператором, як це передбачено Директивою 97/67/ЄС/12/ та Всесвітньою поштовою конвенцією [11], або поштових послуг всіх операторів поштового зв'язку та всіх їх послуг, оскільки і першій і другий підходи до моніторингу якості визначені в зазначених законах. Окрім того ефективно та результативно застосування процедури моніторингу якості надання універсальних поштових послуг передбачає на рівні закону розширення компетенції центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері надання послуг поштового зв'язку Міністерство розвитку громад та територій України (далі – Мінрозвитку), щодо формування переліку показників якості універсальних послуг поштового зв'язку та необхідності встановлення (оновлення у відповідності до Директиви 97/67/ЄС) ним показників і нормативів якості надання послуг поштового зв'язку.

Також з метою забезпечення виконання вимог Директиви 97/67/ЄС /12 / та Регламенту Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2018/644/14/ компетенції Мінрозвитку в Законі повинні бути доповнені обов'язком встановлення критеріїв відповідності операторів поштового зв'язку щодо обміну міжнародною поштою для здійснення співробітництва у сфері надання послуг поштового зв'язку та суб'єктами господарювання іноземних держав, що надають послуги поштового зв'язку, у тому числі на умовах, передбачених відповідними договорами, а також включати завдання щодо визначення пріоритетів формування та реалізації державної політики у сфері надання послуг поштового зв'язку, інформування та надання роз'яснень з реалізації державної політики, затвердження і виконання прогностичних і програмних документів з питань розвитку поштового зв'язку, тощо.

Наступні зміни пропонується здійснити як в цілому до переліку універсальних послуг, так і до їх частки, що має регулюватись національним регулятором. Законом визначається загальний перелік універсальних послуг, компетенція НКЕК та принципи державного регулювання цін (тарифів) лише на регульовану частку універсальних послуг, а саме на послуги з пересилання виключно внутрішніх простих та реєстрованих листів без

оголошеної цінності (рекомендованих) масою до 50 грамів і поштових карток, тоді як відповідно до статті 12 Глави 5 Директиви 97/67/ЄС всі ці положення мають стосуватись усіх універсальних послуг поштового зв'язку, визначених Законом. Водночас, Закон не регламентує яким чином та ким має здійснюватися контроль за тим, щоб призначений оператор поштового зв'язку, формуючи свою тарифну політику на решту нерегульованих універсальних послуг поштового зв'язку, забезпечував на всій території країни надання їх саме за доступними для користувачів цінами. Наразі обсяг доходів від надання послуг за регульованими НКЕК тарифами, становить менше 10% обсягу доходів від діяльності, яку здійснює призначений оператор поштового зв'язку. Тобто, принципи прозорості, недискримінаційності, доступності рівня цін (тарифів) усім користувачам на всій території України; формування цін (тарифів) на послуги поштового зв'язку на основі врахування витрат призначеного оператора поштового зв'язку, тощо, розповсюджуються тільки на послуги, що підлягають державному регулюванню цін (тарифів), тоді як ціноутворення решти універсальних послуг для призначеного оператора відповідно до частини 1 статті 10 Закону – вільне. Відповідно до Регламенту Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2018/644/ перелік універсальних послуг в Законі повинен бути доповнено міжнародними поштовими відправленнями, насамперед транскордонними посилками.

Діюче українське законодавство не враховує також і положення пункту 1 статті 13 Глави 5 Директиви 97/67/ЄС щодо забезпечення міжнародного здійснення загального обслуговування та принципів ціноутворення на ці відправлення. Внесення зміни до статей 7, 8 та 10 Закону, в частині регулювання цін (тарифів) на увесь перелік універсальних послуг та забезпечення доступності рівня цін (тарифів) кожної з універсальних послуг поштового зв'язку усім користувачам на всій території України, для чого здійснювати формування цін (тарифів) на основі розрахунків, проведених призначеними операторами поштового зв'язку, виходячи з обсягів надання ними послуг та економічно обґрунтованих планових витрат, які базуються на даних роздільного бухгалтерського обліку, запровадження якого підтверджується аудиторським звітом. Цими змінами пропонується розширити повноваження національного регулятора щодо державного регулювання цін (тарифів) та здійснення моніторингу якості на весь перелік універсальних послуг поштового зв'язку з метою приведення

у відповідність положень Закону до Директиви 97/67/ЄС [12] та Регламенту [14].

Досвід здійснення національним регулятором державного нагляду (контролю) за додержанням законодавства у сфері надання послуг поштового зв'язку актуалізував проблему доцільності проведення планових перевірок *лише для призначеного оператора*, необхідності чіткого визначення в законі *підстав* для проведення позапланових перевірок та *строку* проведення позапланового/планового заходу державного нагляду (контролю), *конкретизації та деталізації* прав та обов'язків національного регулятора та операторів поштового зв'язку при здійсненні цієї процедури, а також розкриття переліку адміністративно-господарських санкцій та їх зміст, які може накладати національний регулятор на суб'єктів господарювання, а також механізм застосування адміністративно-господарських санкцій при виявленні порушення законодавства у сфері надання послуг поштового зв'язку.

Статтею 19 Директиви 97/67/ЄС [12] передбачено, зокрема, що держави-члени повинні заохочувати розвиток незалежних позасудових схем вирішення спорів між постачальниками послуг поштового зв'язку та користувачами. Водночас у чинному законі такі норми відсутні. З огляду на вказане необхідно у статті 8 закону розширити повноваження національного регулятора щодо здійснення позасудового врегулювання спорів між операторами поштового зв'язку і користувачами їх послуг у встановленому ним порядку, а також доповнити законопроект новою статтею, яка розкриває механізм позасудового врегулювання спорів за зверненням користувачів послуг поштового зв'язку.

Актуальність внесення змін в Закон України «Про поштовий зв'язок» щодо позасудового вирішення споживчих спорів визначена в рішеннях Уряду, зокрема в [16], спрямованих на імплементацію Директиви Європейського Парламенту та Ради 2011/83/ЄС [17], Директиви 2013/11/ЄС Європейського Парламенту та Ради про альтернативне вирішення споживчих спорів [18] та Регламенту 2018/644.

Вищевказані зміни в Законі передбачають одночасні зміни і в Законі про національного регулятора щодо уточнення його завдань та функцій в сфері поштового зв'язку. При цьому важливим є посилення згідно з вимогами європейського законодавства інституційної, організаційної та фінансової незалежності НКЕК, забезпечення її технічними, фінансовими і людськими ресурсами. При цьому одним з гіпотетичних варі-

антів варіантів фінансової незалежності національного регулятора є забезпечення фінансування його діяльності з спеціального фонду, якій формується за рахунок регуляторного збору з операторів поштового зв'язку. Така модель забезпечення фінансової незалежності національного регулятора запроваджено в деяких країнах ЄС, наприклад, в Бельгії та Хорватії. Але такі вищевказані особливості українського ринку поштового зв'язку, як його надвисока концентрація, конвергентність бізнесу у більшості операторів поштового, домінування механізмів саморегулювання та саморозвитку над державним регулюванням, наявність на ринку специфічного оператора поштового зв'язку (призначеного оператора), державне регулювання здійснюється за участю Мінрозвитку унеможливає можливість застосування такої моделі забезпечення фінансової незалежності національного регулятора в Україні.

Основними суб'єктами державного регулювання у сфері надання послуг поштового зв'язку законодавством визначено Кабінет Міністрів України, якій здійснює загальне регулювання діяльності, Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері надання послуг поштового зв'язку (Мінрозвитку), Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку (далі – НКЕК), місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, оператори поштового зв'язку, у тому числі призначений оператор, користувачі послуг поштового зв'язку. Компетенції відповідних державних органів, повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, права та обов'язки операторів поштового зв'язку та користувачів визначено в законі про поштовий зв'язок [11], частково в законі про НКЕК (повноваження НКЕК у сфері надання послуг поштового зв'язку [12], Правилах надання послуг поштового зв'язку [19].

Зазначений склад та зв'язки організаційної структури державного регулювання в цілому підтвердили свою життєздатність, але, на наш погляд, потребує свого удосконалення шляхом включення до її складу таких суб'єктів як громадські об'єднання операторів та користувачів поштового зв'язку для формування їх узагальненої позиції з метою захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, екологічних та інших інтересів, що сприяло б більш ефективній та прозорій публічній політиці, зокрема зворотному зв'язку між держав-

ними органами та суб'єктами господарювання, а також між ними та користувачами. Але сьогодні такому об'єднанню операторів поштового зв'язку (далі – ОПЗ) в Україні заважає різновекторність їх інтересів та конкуренція на ринку. Частково ця проблема в Україні вирішується в рамках Союзу Українських Підприємців [20]. Окрім того з урахуванням міжнародного досвіду доцільним вважається введення в систему державного регулювання з метою розв'язання позасудових спорів між користувачами поштових послуг та операторами поштового зв'язку інституту поштового адмудсмена, а для щорічного аналізу діяльності призначеного оператора з питань ефективності надання універсальних поштових послуг – незалежної аудиторської організації. Включення цих суб'єктів в структуру державного регулювання ринку надання послуг поштового зв'язку передбачає чітке та обґрунтоване визначення їх повноважень та зав'язків з іншими суб'єктами цієї структури.

Висновки та перспективи подальшого розвитку. 1. В статі доведено особливості стану ринку надання послуг поштового зв'язку в Україні, якій незважаючи на війну з РФ успішно розвивається, зберігаючи стійкість та сталість своєї інфраструктури, залишаючись достатньо висококонцентрованим, конкурентним та значною мірою самоорганізованим та саморегульованим, де значна кількість суб'єктів господарювання є «гібридами» («конвергентними»), які об'єднують поштовий бізнес з логістичним, фінансовим, електронною комерцією, тощо і в яких надання послуг поштового зв'язку може бути не основним бізнесом. При цьому призначений оператор, незважаючи на війну, та відсутність застосування механізму державної допомоги традиційно зберігає високі міжнародні рейтинги згідно Інтегрованого індексу розвитку поштового зв'язку 2IPD Всесвітнього поштового зв'язку.

2. Визначено специфіку державного регулювання в Україні, яка враховує особливості національного поштового сектору та здійснює мінімальний вплив органів влади, у тому числі на національного регулятора та в цілому на ринок надання поштових послуг, базується на низці демократичних принципів, основними з яких є: рівність прав та обов'язків ОПЗ незалежно від їх організаційно-правової форми та форми власності; «повідомний» та недискримінаційний принципи, згідно з якими ОПЗ не потрібно отримувати ліцензію або дозвіл на здійснення діяльності; відкритість, прозорість, загальнодоступність відомостей, що містяться в Єдиному державному реє-

стрі операторів поштового зв'язку, безоплатність їх внесення в цій реєстр; вільне ціноутворення у сфері надання послуг поштового зв'язку, прозорості і недискримінаційності формування цін (тарифів) на основі врахування витрат призначеного оператора поштового зв'язку.

3. Проаналізовано основні тенденції, моделі, ризики, фактори впливу, сценарії розвитку поштового сектору в довгостроковій перспективі згідно аналітичних документів ВПС та ЄС, у тому числі за оптимістичним, песимістичним та базовим сценаріями на світовому та регіональному рівнях, які необхідно враховувати при формуванні національних довгострокових документів (стратегій, планів та прогнозів).

4. Обґрунтована необхідність та надано конкретні пропозиції щодо удосконалення правових та організаційних механізмів державного регулювання у сфері надання послуг зв'язку, спрямованих, насамперед на посилення відповідності національного законодавства європейському, у тому числі, щодо уточнення повноважень Мінрозвитку та НКЕК з питань розробки та прийняття критеріїв оцінки якості надання універсальних послуг та порядку здійснення на їх основі моніторингу доступності цих послуг, розширення переліку регульованих універсальних послуг та уточнення умов ведення роздільного бухгалтерського обліку по них, впровадження європейського механізму надсилання транскордонних посилок, підвищення відповідальності поштових опера-

торів, удосконалення інструментів державного нагляду(контролю), тощо.

5. Запропоновано доповнити організаційну структуру державного регулювання такими суб'єктами як громадські об'єднання операторів та користувачів поштового зв'язку з метою посилення захисту їх прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, екологічних та інших інтересів, підвищенню довіри до органів влади та рівня об'єктивізації механізмів формування та реалізації публічної політики. Окрім того з урахуванням міжнародного досвіду доцільним вважається введення в систему державного регулювання з метою розв'язання позасудових спорів між користувачами поштових послуг та операторами поштового зв'язку інституту поштового омбудсмена, а для щорічного аналізу діяльності призначеного оператора з питань ефективності надання універсальних поштових послуг – незалежної аудиторської організації. Включення цих суб'єктів в структуру державного регулювання ринку надання послуг поштового зв'язку передбачає чітке та обґрунтоване визначення їх повноважень та зав'язків з іншими суб'єктами цієї організаційної структури.

Перспективи подальшого розвитку – дослідження європейської практики державного регулювання у сфері електронних комунікацій та надання послуг поштового зв'язку в процесі інтеграції України до цифрового ринку ЄС.

REFERENCES:

1. Yashchuk, L.O. (2015) Problemy implementatsii Dyrektyvy Yevropeiskoho Parlamentu ta Rady 97/67/ YeS pro spilni pravyla rozvytku vnutrishnoho rynku poshtovykh posluh Spivtovarystva ta pokrashchennia yakosti obsluhovuvannia [Problems of implementing of Directive 97/67/EC of European Parliament and of Council on common rules for the development of internal market of Community postal services and the improvement of quality of service]. *Zviazok*, Kyiv 2. 25-31. URL: <https://con.dut.edu.ua/index.php/communication/article/view/1170/1105>
2. State of the postal sector (2024) 150 years of the UPU and beyond. URL <https://www.upu.int/UPU/media/upu/publications/SPS25-EN-1-1.pdf>
3. UPU Consultation for the Dubai Postal Strategy 2026-2029 (2024). URL: <https://www.upu.int/en/universal-postal-union/about-upu/strategy>
4. Commission report on the future of the postal sector suggests regulatory reforms Europe – Michael van Maris van Dijk – 17 Dec. 2024
5. ERGP Report on outline of the future Regulatory Postal Framework (2025). URL: <https://webgate.ec.europa.eu/circabc-ewpp/d/d/workspace/SpacesStore/a41c9775-f00c-4cd7-8c28-c8c28c46ca01/file.bin>
6. ERGP PL II (22) Medium-Term Strategy 2023-2025 (2022). URL: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/52617?locale=en>
7. Kniazieva, O.A., Buheda, L.K., Kuiemzhy, A.P. (2017) Udoskonalennia pereliku universalnykh posluh poshtovoho zviazku [Improvement of the list of universal services of postal service]. *Naukovi pratsi ONAZ im. O.S. Popova*, Odessa 1, 98-106. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nponaz_2017_1_14
8. Pro poshtovyi zviazok [About postal services]: Zakon Ukrainy vid 3 lystopada 2022 roku № 2722-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2722-20#Text>
9. Pro Natsionalnu komisiuu, shcho zdiisniue derzhavne rehuliuвання u sferakh elektronnykh komunikatsii, radiochastotnoho spektra ta nadannia posluh poshtovoho zviazku [About the National Commission for State Regulation in

the Fields of Electronic Communications, Radio Frequency Spectrum and Postal Services]: Zakon Ukrainy vid 16 hrudnia 2021 roku № 1971-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1971-20#Text>

10. Pro osnovni zasady derzhavnoho nahliadu (kontroliu) u sferi hospodarskoi diialnosti [On the basic principles of state supervision (control) in the sphere of economic activity]: Zakon Ukrainy vid 5 kvitnia 2007 roku № 877-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>

11. Vsesvitnia poshtova konventsiiia vid 10.10.2017 [Universal Postal Convention of 10.10.2017]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/055_001-12#Text

12. Directive 97/67/EC of the European Parliament and of the Council of 15 December 1997 on common rules for the development of the internal market of Community postal services and the improvement of quality of service. URL <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/1997/67/oj/eng>

13. Pro derzhavnu dopomohu subiektam hospodariuvannia [On state aid to business entities]: Zakon Ukrainy vid 1 lypnia 2014 roku № 1555-VII. URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1555-18#Text>

14. Rehlament Yevropeiskoho Parlamentu i Rady (YeS) 2018/644 vid 18 kvitnia 2018 roku pro posluhy transkordonnoho dostavlennia posylok [Regulation (EU) 2018/644 of the European Parliament and of the Council of 18 April 2018 on cross-border parcel delivery services]. URL https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_018-18#Text

15. Zvit pro diialnist Natsionalnoi komisii, shcho zdiisniuie derzhavne rehuliuвання u sferakh elektronnykh komunikatsii, radiochastotnoho spektru ta nadannia posluh poshtovoho zviazku za 2024 rik [Report on the activities of the National Commission for State Regulation in the Fields of Electronic Communications, Radio Frequency Spectrum and Postal Services for 2024] (2025). Kyiv, URL: <https://nkek.gov.ua/static-objects/nkek/sites/1/%D0%A0%D0%86%D0%A7%D0%9D%D0%86%20%D0%97%D0%92%D0%86%D0%A2%D0%98/zvit-nkek-2024-2025.pdf>

16. Pro zatverdzhennia Planu zakhodiv z vykonannia rekomendatsii Yevropeiskoi Komisii, predstavlenykh u Zviti pro prohres Ukrainy v ramkakh Paketa rozshyrennia Yevropeiskoho Soiuzu 2024 roku [On the approval of the Action Plan for the implementation of the recommendations of the European Commission presented in the Progress Report on Ukraine within the framework of the 2024 European Union Enlargement Package]: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 28.03.2025 № 300-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/300-2025-%D1%80#Text>

17. Dyrektyva Yevropeiskoho Parlamentu i Rady 2011/83/YeS vid 25 zhovtnia 2011 roku pro prava spozhyvachiv, pro vnesennia zmin do Dyrektyvy Rady 93/13/YeES ta Dyrektyvy Yevropeiskoho Parlamentu i Rady 1999/44/YeS, a takozh pro skasuvannia Dyrektyvy Rady 85/577/YeES i Dyrektyvy Yevropeiskoho Parlamentu i Rady 97/7/YeS [Directive 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on consumer rights, amending Council Directive 93/13/EEC and Directive 1999/44/EC of the European Parliament and of the Council, and repealing Council Directive 85/577/EEC and Directive 97/7/EC of the European Parliament and of the Council]. URL https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_023-11#Text

18. Dyrektyva Yevropeiskoho Parlamentu i Rady 2013/11/YeS vid 21 travnia 2013 roku Pro alternatyvne vyrishennia spozhyvchykh sporiv i pro vnesennia zmin do Rehlamentu (YeS) № 2006/2004 ta Dyrektyvy 2009/22/YeS [Directive 2013/11/EU of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on alternative dispute resolution for consumer disputes and amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_041-13#Text

19. Pravyla nadannia posluh poshtovoho zviazku [Rules for providing postal services]: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 5 bereznia 2009 r. № 270. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/270-2009-%D0%BF#n11>

20. Spilka Ukrainskykh Pidpriiemtsiv [Union of Ukrainian Entrepreneurs]. URL: <https://sup.org.ua/>

21. Kniazieva, O.A. (2016) Stratehichni napriamky rozvytku poshtovoho zviazku Ukrainy [Strategic development directions for the mail service of Ukraine]. Aktualni problemy ekonomiky. Kyiv. 10 (184), 88-97. URL: <https://eco-science.net/en/downloads/>