



ОБЩЕРОССИЙСКАЯ ОБЩЕСТВЕННАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ
«АССОЦИАЦИЯ ЮРИСТОВ РОССИИ»
МОСКОВСКОЕ ОТДЕЛЕНИЕ
СОВЕТ МОЛОДЫХ ЮРИСТОВ

119991, г. Москва, Ленинские горы, 1, стр. 13-14, 4-й учебный МГУ имени М.В.Ломоносова,
Юридический факультет, каб. 6035а,
тел.: +7 (901) 560-60-20, e-mail: young@alrf.msk.ru
alrf.msk.ru

ЗАКЛЮЧЕНИЕ
общественной экспертизы
на проект федерального закона «О почтовой связи»

Проект федерального закона «О почтовой связи» (№ 418707, рассмотрен Государственной Думой ФС РФ в первом чтении, далее - законопроект), направлен на либерализацию регулирования отношений, связанных с оказанием услуг почтовой связи.

Общая ориентрованность законопроекта на создание конкурентного рынка почтовой связи, более четкое урегулирование курьерской почтовой связи заслуживает поддержки. Достоинствами законопроекта является детальное и достаточно ясное регулирование соответствующих правоотношений, разработанный понятийный аппарат.

Вместе с тем к законопроекту имеется ряд замечаний и предложений.

1. Представляется необходимым дополнительное регулирование финансовых основ почтовой связи.

Создание конкурентного рынка почтовой связи, в том числе универсальной, предполагает формирование правовых условий для экономически выгодной деятельности в данной сфере. Одновременно устанавливаемое законопроектом государственное регулирование тарифов на услуги операторов универсальной почтовой связи соответствует требованиям обеспечения права физических и юридических лиц на почтовую связь. Универсальная почтовая связь является неотъемлемым средством коммуникации лиц с различным материальным

положением, что предопределяет высокую степень стабильности тарифов на почтовые услуги.

В этих условиях сохранение приблизительного уровня тарифов создаст условия для балансирования операторов связи на грани убыточности. Так, из годового отчета ФГУП «Почта России» следует, что его затраты на производство за 2012 и 2013 годы превышали уровень выручки. При этом рост выручки на 3,2 % в 2013 году сопровождался падением чистой прибыли на 97 %. Чистая прибыль ФГУП с чистыми активами более 13 млрд рублей в 2013 году составила 24 млн рублей.

Указанные показатели деятельности ФГУП «Почта России» показывают, что функционирование частных операторов почтовой связи при сохранении приблизительного уровня тарифов на почтовые услуги может быть нецелесообразным. В этих условиях, как представляется, необходимо создание регулятивных условий для компенсации государством операторам связи части выпадающей за счет государственного регулирования тарифов прибыли. Подобное регулирование должно учитывать особенности рынка почтовой связи и устанавливаться законодательством о почтовой связи.

С учетом изложенного предлагается внести в законопроект дополнения, касающиеся механизмов компенсации государством операторам почтовой связи выпадающей прибыли в связи с государственным регулированием тарифов на услуги почтовой связи.

2. Представляется целесообразным более детальное урегулирование сферы деятельности операторов универсальной почтовой связи.

Из представленной редакции законопроекта однозначно не следует, накладываются ли какие-либо ограничения на операторов почтовой связи в части осуществления иной деятельности (за исключением почтово-банковских услуг и доставки, прямо разрешенных операторам). Это создает условия для формирования элементов нецивилизованного рынка почтовой связи, нарушения порядка в отделениях почтовой связи из-за использования их под непрофильную деятельность и пр.

Предлагается законодательно ограничить сферы деятельности, которые вправе осуществлять оператор почтовой связи, в том числе (как минимум) функционал отделений почтовой связи.

3. С учетом имеющихся широко распространенных нарушений прав потребителей в области почтовой связи предлагаемые законопроектом меры ответственности операторов универсальной почтовой связи (ст. 29) представляются недостаточными.

Для усиления превентивного эффекта положений законопроекта об ответственности соответствующие меры предлагается увеличить.

Кроме того, указание на взыскание «штрафных убытков» вступает в противоречие с традициями российского гражданского законодательства, которое под убытками подразумевает совокупность реального ущерба и упущенной выгоды. С учетом этого представляется целесообразным отказаться от использования терминологии «убытки возмещаются... в двукратном размере», использовав иные гражданско-правовые институты, например, институт неустойки.

4. Положения законопроекта об обязанности транспортных организаций заключать договоры с операторами почтовой связи (ст.ст. 4, 31) представляются недостаточно проработанными. В условиях такого обязательства требуется более детально определить в законопроекте порядок определения цены (тарифов) договоров, заключаемых в соответствии с указанными нормами.

5. Полное делегирование полномочий по установлению порядка и критериев определения уполномоченного оператора универсальной почтовой связи Правительству РФ (статья 10) создает потенциальные условия для установления дискриминационных правил. Представляется необходимым предусмотреть в законопроекте базовые принципы определения уполномоченного оператора. Таковыми, в частности, могут быть конкурсная основа, публичность конкурса, конкурсной документации и информации и др.

6. Критерии предоставления информации, установленные частью 5 статьи 11 законопроекта, представляются неопределенными и создающими потенциал нарушения прав операторов почтовой связи. Порядок запроса информации и круг предоставляемых сведений в части 2, к которой отсылает часть 5, не

предусматривается. Предлагается уточнить, каким образом определяется порядок запроса информации, и законодательно ограничить возможный круг запрашиваемой информации.

7. Нормы части 1 статьи 13 законопроекта о проверке вложений при приеме почтовых отправлений от оператора курьерской почтовой связи оператором универсальной почтовой связи нарушают права физических и юридических лиц и логику законопроекта.

Так, тезаурусом законопроекта устанавливается, что проверка вложений предусматривает предъявление вложений, что при использовании механизма, предусмотренного статьей 13 законопроекта, не предусматривающего наличие отправителя, является нарушением тайны переписки.

Представляется необходимым доработать указанную норму, с тем чтобы обеспечить требования безопасности методами, не требующими вскрытия почтового отправления и предъявления вложения.

8. Ограничение прав на реализацию почтовых марок, маркированных почтовых карточек и конвертов, и передача этих прав только уполномоченному оператору универсальной почтовой связи (статья 14), как представляется, необоснованно ограничивают конкуренцию на рынке почтовой связи. Оснований для ограничения соответствующих прав «неуполномоченных» операторов почтовой связи, соответствующих статье 55 Конституции РФ, не усматривается.

Часть пятую статьи 14 законопроекта предлагается исключить.

9. Положения части пятой статьи 15 о том, что отделения почтовой связи могут функционировать на условиях договоров, заключенных оператором универсальной почтовой связи с третьими лицами, представляются недостаточно определенными. Неясна конкретная цель данной нормы и неочевидно, какие именно договоры подразумевали авторы законопроекта. Указанная норма нуждается в уточнении.

10. Нормы части второй статьи 17 законопроекта в части возложения ответственности за поддержание абонентских ящиков на собственников жилых домов представляется недостаточно проработанной.

В связи с наличием тенденции к распространению регулирования о коллективном управлении недвижимостью на индивидуальные жилые дома и пр., предлагается предусмотреть возможность возложения соответствующей ответственности на организации коллективного управления недвижимостью во всех случаях.

11. Не усматривается достаточных оснований для обязательного приобретения почтового электронного адреса и электронного ящика на основании договора именно с оператором универсальной почтовой связи (статья 20). Указанная норма, как представляется, создает условия для искусственного навязывания договорных отношений операторами почтовой связи и представляет собой ограничение конституционных прав, не соответствующее требованиям ст. 55 Конституции РФ.

Необходимая с точки зрения законопроекта идентификация лица может быть осуществлена и с применением электронных адресов и ящиков, предоставляемых иными организациями. Указанная норма нуждается в уточнении для устранения дискриминационных положений.

12. Статья 24 законопроекта предусматривает, что при отсутствии почтового адреса по месту нахождения адресата ему предоставляется почтовый субадрес (п. 2 ч. 1). При этом почтовый субадрес предоставляется на основании абонентского договора (ч. 2 ст. 24), являющегося в любом случае возмездным (ст. 23). Таким образом, адресат обязывается нести расходы в связи с тем, что место нахождения адресата не учтено в адресной системе, что от адресата не зависит.

Данное обременение адресата представляется чрезмерным. Предлагается установить, что при отсутствии адреса по месту нахождения адресата субадрес ему предоставляется бесплатно.

13. Предлагается уточнить понятие «почтовый транспорт» (статья 31), определив, входит ли в него только собственный транспорт оператора почтовой связи, или это понятие охватывает арендованный транспорт и транспорт сторонних транспортных организаций, привлеченных оператором (в том числе в рамках длительных договорных отношений).

14. Нормы законопроекта о безусловной возможности изъятия предметов и веществ, запрещенных к пересылке, нарушают конституционные права физических и юридических лиц.

Достаточных оснований для каких-либо мер, кроме отказа в приеме для пересылки, в отношении предметов и веществ, не ограниченных в обороте (например, легковоспламеняющихся веществ), не усматривается.

Предлагается предусмотреть право изъятия только предметов и веществ, ограниченных в обороте, при отсутствии у отправителя права на соответствующий оборот. Кроме того, представляется необходимым определить порядок дальнейшего распоряжения изъятым имуществом.

В целом законопроект поддерживается с учетом указанных замечаний и предложений.

Председатель



Д.В. Кравченко