

СТРУКТУРА УПРАВЛЕНИЯ ПОЧТОВОЙ СВЯЗИ В РОССИИ В 1991–2010 гг.

Исследуется структура управления почтовой связи в России в постсоветский период. Выделяются два основных этапа изменений модели управления связи: децентрализованный (1991–2002 гг.) и централизованный (2002–2010 гг.). Приводятся организационные структуры Томского областного производственно-технического управления связи, Управления федеральной почтовой связи Томской области и ФГУП «Почта России». Обосновываются причины предпочтительности централизованной структуры управления почтовой связи перед децентрализованной.

Ключевые слова: почтовая связь; структура связи; 1991–2010 гг.; Томская область.

В начале 1990-х гг. положение в стране было достаточно напряженным: распад СССР, экономическая нестабильность, смена политической системы и становление новой российской государственности. В этих условиях возникла необходимость пересмотра существующих моделей управления как отдельными организациями, предприятиями и учреждениями, так и отраслями в целом. Почта, являясь социально значимым объектом инфраструктуры, требовала тщательного подхода к организации управления.

Под влиянием внешних факторов структура почтовой связи на протяжении 1991–2010 гг. видоизменялась, пройдя два основных этапа:

1) 1991–2002 гг. – децентрализация почтовой системы и создание самостоятельных управлений федеральной почтовой связи в субъектах Российской Федерации;

2) 2002–2010 гг. – реструктуризация почтовой связи и создание единого государственного оператора связи – Федерального государственного унитарного предприятия (ФГУП) «Почта России».

На первом этапе в соответствии с Государственной программой приватизации государственных и муниципальных предприятий [1] начался процесс перевода предприятий связи из государственной в частную собственность. Изменения были направлены на создание децентрализованной модели управления связи, гибкой и адаптивной структуры с преобладанием экономических способов воздействия на объекты управления [2].

В соответствии с программой демонополизации отрасли связи [3] были поставлены следующие задачи:

1. Разукрупнение единой монопольной структуры, разделение отрасли связи на организационно независимые сферы – почту, радиосвязь, радио- и телевидение, прочие виды электрической связи.

2. Отказ от централизованной системы управления, изменение функций Министерства связи РФ, расширение самостоятельности региональных операторов связи.

3. Приватизация имущества государственных предприятий электросвязи.

4. Увеличение числа хозяйствующих субъектов, действующих на рынке связи.

По состоянию на 1992 г. в отрасли связи функционировали 247 государственных предприятий и организаций, в том числе 145 предприятий и организаций, относящихся к основной деятельности [2]. В Томской области эта сфера была представлена

областным производственно-техническим управлением связи, которое контролировало почту, электросвязь, радио- и телевидение (рис. 1). После 1993 г. отрасль связи была разделена на независимые организации – Федеральное управление почтовой связи, ОАО «Ростелеком», государственное акционерное общество «Телерадио», ОАО Агентство «Роспечать» и др. С одной стороны, такой шаг позитивно повлиял на дальнейшее развитие электросвязи, но, с другой стороны, усугубил финансовое положение почты. Кроме того, разделение отрасли связи нарушило единую коммуникационную систему, разрывая сложившиеся организационные и структурные связи.

В итоге в процессе децентрализации на территории страны было создано 85 самостоятельных управлений федеральной почтовой связи (УФПС), организованных по территориальному принципу [5]. Каждое из управлений являлось юридическим лицом с правом ведения хозяйственной деятельности и предоставления услуг почтовой связи только в определенном субъекте Российской Федерации. В подчинении УФПС Томской области остались городская почта, городские и районные узлы связи, отделение перевозки почты и автобазы (рис. 2).

Однако изменение структуры управления почтовой связи не обеспечило стабильную работу почты. Сокращение доходов почты, вызванное разделением отрасли связи, сокращением доли отчислений от доставки пенсий и появлением частных операторов связи, привело к ухудшению качества услуг (снижение скорости доставки почтовых отправлений) и обслуживания (закрытие нерентабельных отделений связи, в основном сельских, и сокращение числа сотрудников почтовой связи).

Комплекс проблем, с которыми в результате столкнулась почтовая отрасль в 1990-х гг., вызвал снижение спроса на традиционные услуги, рельефно отразив кризисную ситуацию отрасли. Кроме того, сокращение доходов почты было связано с ухудшением финансового положения населения. В 1992 г. темпы инфляции в России достигали 25% в месяц, в результате чего наблюдалось резкое увеличение цен. В 1993 г. потребительские цены в Томской области выросли в 11,9 раза, а денежные доходы населения – в 11 раз [Там же. С. 730]. Так, количество отправленных писем за 1991–2001 гг. в России сократилось в 3,3 раза (с 3 964,2 до 1 188,5 млн штук), а количество отправленных посылок – в 9,6 раз (с

129,7 до 13,4 млн шт.) [7]. В Томской области в этот период объем письменной корреспонденции уменьшился в

3,3 раза (с 21,4 до 6,4 млн шт.), а посылок – в 10 раз (с 1 до 0,1 млн шт.) [6. С. 741].

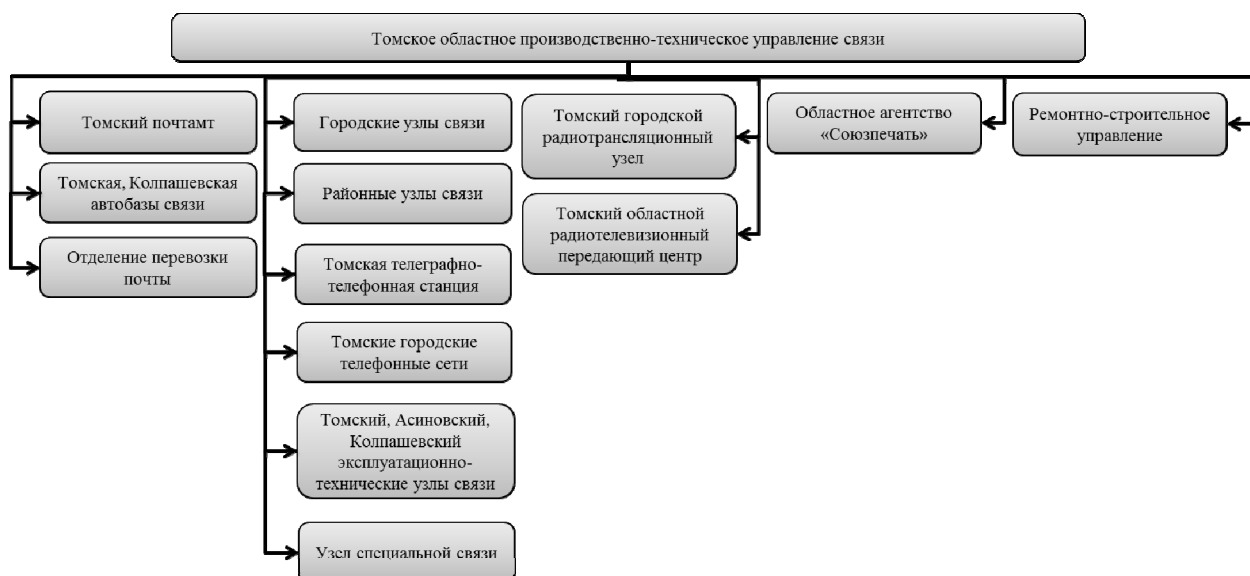


Рис. 1. Структура Томского областного производственно-технического управления связи в 1980–1992 гг. [4. Л. 3]

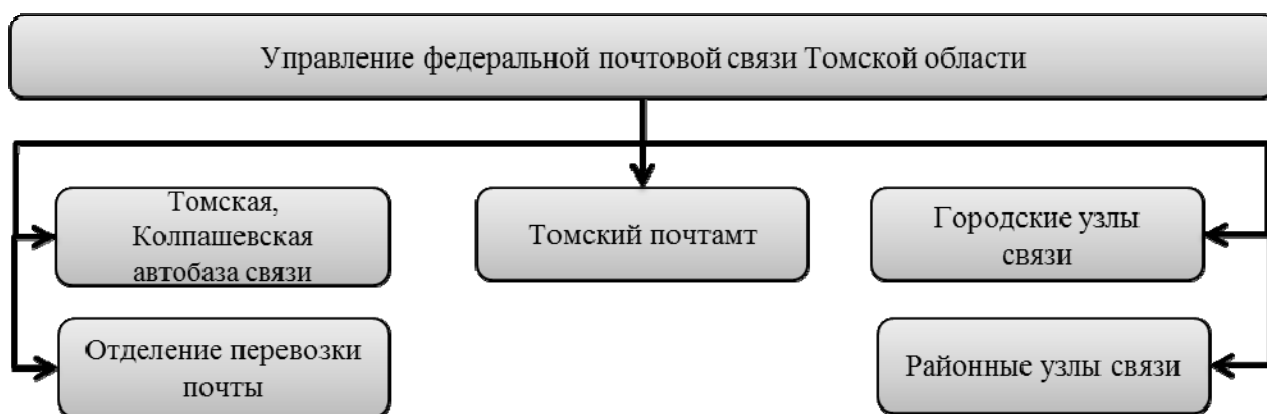


Рис. 2. Управление федеральной почтовой связи Томской области по состоянию на 1993 г. [6. С. 733].

Таким образом, почтовая связь в 1991–2002 гг., как в России, так и в регионах, характеризовалась как неустойчивая и не обеспечивающая бесперебойность работы коммуникационной системы. В начале 2000-х гг. структура почты всё чаще стала демонстрировать свою неэффективность и необходимость трансформации. Среди проблем децентрализованной структуры почтовой связи выделялись:

- 1) отсутствие единых принципов управления в рамках федеральной почтовой связи;
- 2) отсутствие единой стратегии развития, приведшее к низкой технической оснащенности объектов связи и низкой заработной плате сотрудников;
- 3) отсутствие единого стандарта оказания услуг;
- 4) неблагоприятная ситуация с доходами и рентабельностью организаций федеральной почтовой связи. В частности, только за три года (с 2001 по 2003 г.) количество убыточных УФПС увеличилось с 17 до 46 [8. С. 21];
- 5) снижение объема традиционных услуг.

Таким образом, децентрализованная структура управления была признана неэффективной и непригодной для проведения масштабных программ модернизации инфраструктуры, улучшения качества работы почтовой связи, а также затруднявшей стандартизацию услуг почтовой отрасли. Кроме того, децентрализованная модель управления привела к доминированию местных хозяйственных и финансовых интересов над общесистемными, что противоречит основному принципу функционирования государственной почтовой связи – обеспечение единой надежной и качественной связи в пределах всей страны.

На втором этапе существовавшая модель управления почтовой отрасли была пересмотрена. В целях реорганизации почтовой сети в 2002 г. была разработана «Концепция реструктуризации организаций федеральной почтовой связи» [9], главной задачей которой было сохранение функционирования почтовой структуры, выполняющей важнейшую социальную функцию – обеспечение эффективной коммуникации

между людьми посредством предоставления качественных почтовых услуг.

Для построения оптимальной структуры управления почты был проведён анализ реформирования иностранных государственных операторов почтовой связи. Из международного опыта следовало, что для большинства стран Европы наиболее оптимальной являлась организационная структура по видам деятельности с сохранением централизованного управления. В рамках государственного оператора почтовой связи создавались подразделения, каждое из которых отвечало за предоставление одной услуги (например, экспресс-почта). При этом отделения могли иметь свою внутреннюю структуру. Однако применение подобной структуры в России было невозможно. Территориально распределённая сеть филиалов, неоднородность спроса на услуги и уровня конкуренции, характерные для России, требовали индивидуального подхода к управлению федеральной почтовой связью в различных регио-

нах. Таким образом, наиболее выигрышной организационной структурой для России являлась централизованная модель, соединяющая в себе элементы географической организационной структуры и структуры по видам деятельности [9].

Процесс централизации управлений почтовой связи начался в 2002 г. путём их слияния и создания ФГУП «Почта России» [10], а завершился в 2010 г. присоединением ФГУП Управления почтовой связи «Татарстан Почтасы». В составе ФГУП «Почта России» по состоянию на 31 декабря 2010 г. значилось 86 филиалов, в том числе 82 территориальных УФПС, в подчинении которых находятся почтамты и отделения почтовой связи; «EMS Почта России» – филиал, отвечающий за экспресс-доставку почтовых отправлений; «Russian Post» – филиал ФГУП «Почта России» в Германии; Главный центр магистральных перевозок почты (ГЦМПП) и Автоматизированные сортировочные центры [11. С. 20–21] (рис. 3).

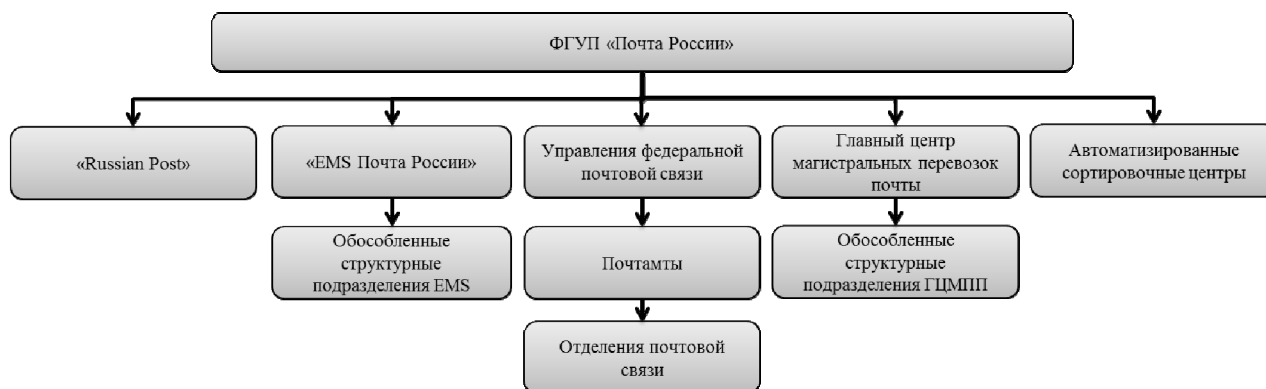


Рис. 3. Структура ФГУП «Почта России» по состоянию на 2010 г. [11. С. 28–29]

Вместе с тем внедрение единых систем управления выдвинуло новые задачи в области организации сети отделений связи. В 2005 г. была начата внутренняя оптимизация филиальной сети [12. С. 15, 17], в рамках которой были реализованы следующие мероприятия:

1. Структура аппаратов управления филиалов была приведена к единому стандарту, что позволило повысить качество управления филиалами по основным направлениям деятельности. Кроме того, за счёт ликвидации дублирующих функций в различных подразделениях численность центрального аппарата сократилась почти на 30% [13. С. 42], а эффективность работы выросла.

2. За счёт укрупнения (слияния) почтамтов удалось повысить доходность подчинённых им почтовых отделений связи.

3. В целях увеличения количества отделений почтовой связи (ОПС) и повышения доступности почтовых услуг в городах ОПС стали открываться в новостройках, а также в супермаркетах и торговых центрах.

4. Для повышения рентабельности сельских ОПС обслуживание потребителей в сельской местности стало переводиться на новые форматы: передвижные ОПС и обслуживание почтальонами близлежащих отделений [11. С. 42].

В результате реструктуризации повысилось качество услуг и обслуживания почтовой связи, увеличались доходы почты. Кроме того, увеличение спроса на услуги связи было связано с ростом благосостояния населения России в 2002–2010 гг. С 1995 по 2010 г. удельный вес численности населения России с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в общей численности населения уменьшился с 30,6 до 17,4% [14]. Среднедушевой доход населения Томской области вырос с 2 070 руб. в месяц в 2000 г. до 15 070 руб. в месяц в 2010 г. [15]. Так, количество писем, отправленных за 2002–2010 гг. в России, возросло в 1,3 раза (с 1 230 до 1 608,7 млн шт.). Объём оказанных населению услуг в России к 2010 г. вырос в 4,6 раза в сравнении с 2000 г. (с 4 662,4 до 21 686,9 млн руб.) [16]. В Томской области в 2009 г. письменной корреспонденции было отправлено в 1,5 раза больше (с 6,8 до 10,2 млн шт.), посылок – в 2,2 раза больше (с 64,6 до 142,6 млн шт.), чем в 2000 г. [17]. Основную статью доходов почты в стране в 2009 г. составляли финансовые (40,7%) и почтовые (45%) услуги. В условиях новой модели управления почте удалось найти баланс между выполнением социальной функции и необходимостью рентабельного функционирования. Так, доходы, получаемые от финансовых и торговых услуг, почта

стала направлять на субсидирование убытков, связанных с предоставлением регулируемых государством почтовых услуг, а также на развитие новых сервисов и внедрение современной техники [11. С. 8]. В 2009 г. почте удалось выйти на уровень положительной рентабельности [13. С. 61].

Итак, на втором этапе развития почтовой связи (2002–2010 гг.) центробежные тенденции управления почтой сменились центростремительными. Процесс централизации отделений связи позволил создать единую почтовую сеть, обеспечивающую гарантированное предоставление услуг вне зависимости от региона России. Консолидация организаций отрасли позволила реализовать комплекс мер, направленных на повышение финансово-экономических показателей почты; разработать и внедрить пакет новых высокотехнологичных сетевых услуг; внедрить единую систему мониторинга эффективности деятельности по оказанию услуг почтовой связи [11. С. 17]. Удалось также повысить эффективность закупочной деятельности за счет

экономии на объемах и унификации модельного ряда приобретаемого оборудования – транспортных средств и вычислительной техники [10. С. 24–25].

Таким образом, организационная структура почтовой связи на протяжении 1991–2010 гг. дважды изменялась. Принятая в начале 1990-х гг. децентрализованная система управления почтой являлась вынужденной. Дробление оказало негативное влияние на эффективность деятельности почтовой отрасли. Почтовая связь в силу своей социальной значимости нуждалась в централизованном управлении и контроле. Поэтому со сменой политической и экономической обстановки в России в начале 2000-х гг. и преодолением острой фазы кризиса система управления почтовой отраслью была пересмотрена. Выдвинув задачи повышения рентабельности почтовых отделений и объединения филиалов, руководство отрасли вернулось к централизованной системе организации почтовой сети, которая позволила повысить качество услуг и обслуживания.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Постановление* Верховного Совета Российской Федерации от 11.07.1992 № 2980-1 «Об утверждении Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации на 1992 год» / Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12398/, ограниченный (дата обращения: 25.02.2015).
2. *Постановление* Правительства Российской Федерации от 25.07.1992 № 526 «О программе акционирования и приватизации в отрасли «Связь» на 1992 год (прогноз на 1993–1994 годы)» / Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_992/, ограниченный (дата обращения: 25.02.2015).
3. *Постановление* Правительства РФ от 4.09.1995 № 878 «Об утверждении программы монополизации отрасли связи» / Ресурс «Инновации и предпринимательство». URL: http://www.innovbusiness.ru/pravo/DocumShow_DocumID_34370.html, свободный (дата обращения: 06.05.2012).
4. *Статистические отчеты* о численности, составе и движении работников, занимающих должности руководителей и специалистов, за 1989 год // Государственный архив Томской области (далее ГАТО). Ф. Р-1134. Оп. 3. Д. 1522.
5. *Реорганизация* структуры управления – эволюционный этап развития Почты России // Почта России. 2010. № 1.
6. Яковлев Я.А., Рассмахин Ю.К. Рассказы о томской почте. Томск, 2003.
7. *Российский статистический ежегодник* : стат. сб. Росстат // Университетская информационная система «Россия». М., 2013. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
8. *Годовой отчет* ФГУП «Почта России» за 2004 год / Годовые отчеты ФГУП «Почта России». URL: http://www.russianpost.ru/rp/company/ru/home/plans/plans/reports_god, свободный (дата обращения: 19.02.2015).
9. *Распоряжение* Правительства РФ от 28.06.2002 № 885-П «Концепция реструктуризации организаций федеральной почтовой связи» / Нормативные документы ФГУП «Почта России». URL: <http://www.russianpost.ru/rp/serve/ru/home/documents/conception>, свободный (дата обращения: 20.10.2013).
10. *Распоряжение* Правительства РФ от 05.09.2002 № 1227-П «О создании федерального государственного унитарного предприятия «Почта России» / Информационно-правовой портал «BestPravo». URL: <http://www.bestpravo.ru/rossijskoje/eb-instrukcii/b3k.htm>, свободный (дата обращения: 30.04.2012).
11. *Годовой отчет* ФГУП «Почта России» за 2010 год / Годовые отчеты ФГУП «Почта России». URL: http://www.russianpost.ru/rp/company/ru/home/plans/plans/reports_god, свободный (дата обращения: 19.02.2015).
12. *Годовой отчет* ФГУП «Почта России» за 2006 год / Годовые отчеты ФГУП «Почта России». URL: http://www.russianpost.ru/rp/company/ru/home/plans/plans/reports_god, свободный (дата обращения: 19.02.2015).
13. *Годовой отчет* ФГУП «Почта России» за 2009 год / Годовые отчеты ФГУП «Почта России». URL: http://www.russianpost.ru/rp/company/ru/home/plans/plans/reports_god, свободный (дата обращения: 19.02.2015).
14. *Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации* : стат. сб. Росстат // Университетская информационная система «Россия». М., 2012. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
15. *Регионы России. Социально-экономические показатели* : стат. сб. Росстат // Университетская информационная система «Россия». М., 2013. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
16. *Российский статистический ежегодник* : стат. сб. Росстат // Университетская информационная система «Россия». М., 2013. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
17. *Связь в России* : стат. сб. Росстат // Университетская информационная система «Россия». М., 2010. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

Статья представлена научной редакцией «История» 24 апреля 2015 г.

THE MANAGEMENT STRUCTURE OF POST SERVICE IN RUSSIA IN 1991–2010

Tomsk State University Journal, 2015, 397, 114–118. DOI: 10.17223/15617793/397/18

Gashkova Olga S. Tomsk State University (Tomsk, Russian Federation). E-mail: olga-gashkova@rambler.ru

Keywords: Post service; management structure of communication; 1991–2010; Tomsk region.

At the beginning of the 1990s the situation in Russia was quite tense: the collapse of the Soviet Union, the economic instability, the change of the political system and the creation of a new Russian state. Under these conditions, the existing models of organiza-

tions' management structure were revised. The structure of the postal service throughout the 1991–2010 was modified, there were two main stages: 1) 1991–2002: the decentralization of the postal system and the creation of separate departments of the federal postal service in the Russian Federation regions; 2) 2002–2010: the restructuring of the postal service and the creation of the united Post Service – Federal State Unitary Enterprise (FSUE) “Russian Post”. At the first stage, the communication sphere has been divided into independent organizations – postal service, radio, radio and television broadcasting, and other types of telecommunications. As a result, 85 independent departments of federal postal service organized on a territorial basis were established. However, management changes of postal service did not provide a stable work. Reduction of income and decrease of demand led to a crisis of postal service. Thus, the postal service in 1991–2002, both in Russia and in its regions, was characterized as an unstable communication system. At the beginning of the 2000s the postal management structure became inefficient and needed transformation. At the second stage, the existing postal management structure was revised. The centralized management structure with a combination of geographic and functional structures was selected for the Russian Post Service. In 2002 the FSUE Russian Post was created and the process of uniting the federal postal service departments began, ending in 2010. As a result of the restructuring of the postal management structure the quality of services and the income increased. The process of post offices centralization created a united postal network providing guaranteed services throughout the country. Thus, the management structure of the postal service throughout the 1991–2010 changed twice. The decentralized system of the 1990s was forced. The subdividing had a negative impact on the efficiency of the postal sphere. At the beginning of the 2000s the management system of the postal service was revised. The governing body returned to the centralized system of the postal network, putting forward the goals of increasing the quality of services and profitability of post offices.

REFERENCES

1. Russian Federation. (1992) Resolution of the Supreme Soviet of the Russian Federation of 11.07.1992 no. 2980-1 “On the approval of the State program of privatization of state and municipal enterprises in the Russian Federation in 1992”. [Online]. Available from: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12398/. (Accessed: 25 February 2015). (In Russian).
2. Russian Federation. (1992) Resolution of the Government of the Russian Federation of 25.07.1992 no. 526 “On the corporatisation and privatization in the communication industry in 1992 (estimates for 1993–1994)”. [Online]. Available from: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_992/. (Accessed: 25 February 2015). (In Russian).
3. Russian Federation. (1995) Resolution of the Government of the Russian Federation of 4.09.1995 no. 878 “On approval of the program of demonopolization of the telecommunications industry”. [Online]. Available from: http://www.innovbusiness.ru/pravo/DocumShow_DocumID_34370.html. (Accessed: 06.05.2012). (In Russian).
4. State Archive of Tomsk Oblast (GATO). Fund R-1134. List 3. File 1522. Statistical reports on the size, composition and movement of employees holding positions of managers and professionals for 1989. (In Russian).
5. Anon. (2010) Reorganizatsiya struktury upravleniya – evolyutsionnyy etap razvitiya Pochty Rossii [The reorganization of the management structure – an evolutionary stage of development of the Russian Post]. *Pochta Rossii*. 1.
6. Yakovlev, Ya.A. & Rassamakhin, Yu.K. (2003) *Rasskazy o tomskoy pochte* [Stories about Tomsk Post]. Tomsk: Tomsk State University.
7. Rosstat. (2013) *Rossiyskiy statisticheskiy ezhegodnik* [Russian Yearbook of Statistics]. Moscow: Rosstat.
8. Russian Post. (c. 2004) *Godovoy otchet FGUP “Pochta Rossii” za 2004 god* [Annual report of FSUE Russian Post for 2004]. [Online]. Available from: http://www.russianpost.ru/rp/company/ru/home/plans/plans/reports_god. (Accessed: 19th February 2015).
9. Russian Federation. (2002) Order of the Government of the Russian Federation of 28.06.2002 no. 885-P “The concept of restructuring of the federal postal communication organizations”. [Online]. Available from: <http://www.russianpost.ru/rp/service/ru/home/documents/conception>. (Accessed: 20th October 2013). (In Russian).
10. Russian Federation. (2002) Order of the RF Government of 05.09.2002 no. 1227-P “On establishment of the federal state unitary enterprise Russian Post”. [Online]. Available from: <http://www.bestpravo.ru/rossijskoje/eb-instrukcii/b3k.htm>. (Accessed: 30.04.2012). (In Russian).
11. Russian Post. (c. 2010) *Godovoy otchet FGUP “Pochta Rossii” za 2010 god* [Annual report of FSUE Russian Post for 2010]. [Online]. Available from: http://www.russianpost.ru/rp/company/ru/home/plans/plans/reports_god. (Accessed: 19th February 2015).
12. Russian Post. (c. 2006) *Godovoy otchet FGUP “Pochta Rossii” za 2006 god* [Annual report of FSUE Russian Post for 2006]. [Online]. Available from: http://www.russianpost.ru/rp/company/ru/home/plans/plans/reports_god. (Accessed: 19th February 2015).
13. Russian Post. (c. 2009) *Godovoy otchet FGUP “Pochta Rossii” za 2009 god* [Annual report of FSUE Russian Post for 2009]. [Online]. Available from: http://www.russianpost.ru/rp/company/ru/home/plans/plans/reports_god. (Accessed: 19th February 2015).
14. Rosstat. (2012) *Regiony Rossii. Osnovnye kharakteristiki sub"ektov Rossiyskoy Federatsii* [Regions of Russia. The main characteristics of the subjects of the Russian Federation]. Moscow: Rosstat.
15. Rosstat. (2013) *Regiony Rossii. Sotsial'no-ekonomicheskie pokazateli* [Regions of Russia. Socio-economic indicators]. Moscow: Rosstat.
16. Rosstat. (2013) *Rossiyskiy statisticheskiy ezhegodnik* [Russian Yearbook of Statistics]. Moscow: Rosstat.
17. Rosstat. (2010) *Svyaz'v Rossii* [Communications in Russia]. Moscow: Rosstat.

Received: 30th April 2015