

ШУМАКАЕВА Софья Елтаевна,
старший руководитель проекта
Департамента транспорта и развития дорожно-
транспортной инфраструктуры города Москвы,
e mail: shumakaevase@transport.mos.ru

МОНОПОЛИЗАЦИЯ ЦИФРОВОЙ ПОЧТОВОЙ СВЯЗИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: АНАЛИЗ АНТИМОНОПОЛЬНЫХ РИСКОВ ЗАКОНОПРОЕКТА № 1254384-8

Аннотация. В статье анализируются отдельные положения законопроекта № 1254384-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О почтовой связи» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», принятого Государственной Думой в первом чтении 24 июня 2026 года. На основе анализа нормативных положений законопроекта, заключений профильных комитетов Государственной Думы и экспертных оценок выявляются конкурентные риски, связанные с установлением монопольного положения АО «Почта России» на рынке доставки юридически значимых сообщений в электронной форме и платежных документов. Особое внимание уделяется противоречиям законопроекта конституционным гарантиям поддержки конкуренции, принципам функционирования государственных информационных систем, а также ранее установленным законодательным запретам. Обосновывается необходимость корректировки законопроекта в целях соблюдения баланса между мерами поддержки организации федеральной почтовой связи и защитой конкурентной среды.

Ключевые слова: почтовая связь, конкуренция, монополия, электронные почтовые отправления, цифровые почтовые ящики, Государственная информационная система жилищно-коммунального хозяйства, реклама, законопроект № 1254384-8, «Почта России».

SHUMAKAEVA Sofya Eltaevna,
Senior Project Manager
of the Department of Transport and Development
of Road Transport Infrastructure of the city of Moscow

MONOPOLIZATION OF DIGITAL POSTAL COMMUNICATIONS IN THE RUSSIAN FEDERATION: AN ANALYSIS OF COMPETITIVE RISKS OF DRAFT LAW NO. 1254384-8

Annotation. The article analyzes certain provisions of Draft Law No. 1254384-8 “On Amendments to the Federal Law ‘On Postal Communications’ and Certain Legislative Acts of the Russian Federation”, adopted by the State Duma in the first reading on June 24, 2026. Based on the analysis of the regulatory provisions of the draft law, the conclusions of the specialized committees of the State Duma and expert assessments, the competitive risks associated with establishing the monopoly position of JSC “Post of Russia” in the market for delivery of legally significant electronic messages and payment documents are identified. Particular attention is paid to the contradictions of the draft law with the constitutional guarantees of competition support, the principles of operation of state information systems, as well as previously established legislative prohibitions. The necessity of adjusting the draft law in order to maintain a balance between support measures for the federal postal organization and the protection of the competitive environment is substantiated.

Key words: postal communications, competition, monopoly, electronic postal items, digital mailboxes, State Information System for Housing and Communal Services, advertising, Draft Law No. 1254384-8, “Post of Russia”.

24 июня 2026 года Государственная Дума
Федерального Собрания Российской Федерации
приняла в первом чтении законопроект №

1254384-8 «О внесении изменений в Федераль-
ный закон «О почтовой связи» и отдельные зако-
нодательные акты Российской Федерации» [9].

Законопроект, внесенный Правительством Российской Федерации 8 июня 2026 года, направлен на реализацию мер поддержки АО «Почта России».

Законопроектом предусматривается внесение изменений в Федеральный закон от 17 июля 1999 года № 176-ФЗ «О почтовой связи», Жилищный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ «О рекламе» и другие законодательные акты. Ключевые новации включают определение статуса информационной системы организации федеральной почтовой связи, обеспечивающей пересылку почтовых отправлений в электронной форме (электронной почтовой системы), создание цифровых почтовых ящиков для юридических и физических лиц, регулирование направления платежных документов в электронной форме, а также использование абонентских почтовых шкафов в многоквартирных домах.

Вместе с тем, как справедливо отмечается в заключении Комитета Государственной Думы по защите конкуренции [10], отдельные положения законопроекта создают существенные риски для конкурентной среды.

В настоящей статье подвергаются анализу те положения законопроекта, реализация которых с высокой степенью вероятности повлечет ограничение или устранение конкуренции на соответствующих товарных рынках.

Статья 8 Конституции Российской Федерации гарантирует единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности. Статья 34 Конституции РФ запрещает экономическую деятельность, направленную на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

Указанные конституционные положения образуют нормативную основу для оценки любого законопроекта, затрагивающего условия осуществления предпринимательской деятельности. Как подчеркивается в юридической литературе, конституционная гарантия поддержки конкуренции предполагает обязанность законодателя при принятии нормативных правовых актов учитывать их воздействие на состояние конкурентной среды и не допускать установления необоснованных преимуществ для отдельных хозяйствующих субъектов.

Федеральный закон от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» конкретизирует конституционные положения, устанавливая запрет на монополистическую деятельность и недобросовестную конкуренцию, а также определяя полномочия антимонопольного органа по пресечению нарушений антимонопольного зако-

нодательства. В сфере почтовой связи особое значение имеет соблюдение баланса между регулированием деятельности субъектов естественных монополий и развитием конкурентных отношений в тех сегментах, где конкуренция технологически возможна и экономически целесообразна.

Законопроект (новая статья 32¹ Закона о почтовой связи в редакции законопроекта) устанавливает обязанность государственных органов направлять юридически значимые сообщения адресатам исключительно через новую электронную почтовую систему АО «Почта России». Указанная норма фактически лишает государственные органы и их контрагентов возможности использовать альтернативные каналы связи, включая операторов почтовой связи, способных технологически интегрироваться с Единым порталом государственных услуг для доставки корреспонденции в форме электронного документа.

Как следует из пояснений Министра цифрового развития Максута Шадаева [11], в настоящее время «в городах доставка заказных писем уходит к коммерческим организациям, которые в городах имеют меньшие затраты, а доставкой в удаленные населенные пункты занимается «Почта России»». При этом «Почта России» не может отказаться от заключения контрактов на доставку в экономически менее привлекательные сегменты. Однако, справедливо отмечает Комитет Госдумы по защите конкуренции, закрепление обязанности пользоваться услугами только одной организации представляет собой чрезмерное ограничение конкуренции.

По экспертным оценкам, на которые ссылается Комитет, принятие данной нормы приведет к прекращению деятельности более 200 альтернативных операторов почтовой связи, которые специализируются в основном на пересылке заказной корреспонденции юридических лиц и государственных заказчиков. Комитет предлагает исключить эту норму из законопроекта.

Следует также отметить, что услуги общедоступной почтовой связи относятся к сфере естественно-монопольных видов деятельности, связанных с использованием инфраструктуры, не имеющей альтернатив. Однако, как обоснованно указывается в научной литературе, расширение режима естественной монополии на услуги по доставке электронных документов представляется методологически неверным, поскольку рынок электронного взаимодействия является конкурентным и технологически динамичным.

В отличие от физической почтовой инфраструктуры, создание которой требует значительных капитальных вложений и характеризуется

экономией от масштаба, рынок электронных коммуникаций допускает наличие множества независимых участников при относительно низких барьерах входа.

Показательно, что Федеральная антимонопольная служба уже выявляла нарушения АО «Почта России» антимонопольного законодательства:

как субъект естественной монополии компания обязана предоставлять доступ к инфраструктуре общедоступной почтовой связи частным операторам, однако, по данным ФАС, «Почта России» ограничила доступ частных почтовых операторов к своей информационной системе, злоупотребив доминирующим положением на рынке. Законопроект в представленной редакции рискует легализовать и усугубить подобные практики.

Положения законопроекта, обязывающие осуществлять отправку любых юридически значимых уведомлений через электронную систему

АО «Почта России», возлагают на бюджеты субъектов Российской Федерации дополнительные расходы. Подведомственные организации органов власти субъектов Российской Федерации реализуют свои государственные полномочия, в том числе через направление официальных разъяснений и ответов в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Создаваемые законопроектом цифровые почтовые ящики требуют внесения ежемесячной платы на их обслуживание. От уплаты таких взносов освобождены органы власти и организации, осуществляющие публичные полномочия в соответствии с федеральным законодательством. При этом ни пояснительная записка к законопроекту, ни отдельные положения самого законопроекта не уточняют, должно ли полномочие такой организации быть связано непосредственно с рассылкой юридически значимых уведомлений.

Ввиду изложенного представляется обоснованным предложение об исключении платы за цифровой почтовый ящик для организаций, подведомственных органам власти субъектов Российской Федерации, независимо от реализуемых ими публичных функций во исполнение федерального законодательства. В противном случае законопроект создаст неоправданное финансовое бремя для региональных бюджетов.

Статьей 5 законопроекта вносятся изменения в часть 10.3 статьи 5 Федерального закона «О рекламе», согласно которым предусматривается возможность размещения рекламы на платежных документах, доставляемых организацией федеральной почтовой связи.

Федеральным законом от 3 апреля 2018 года № 61-ФЗ были внесены изменения в статью 5 Закона о рекламе, запрещающие размещение рекламы на платежных документах для внесения платы за жилое помещение и коммунальные услуги, в том числе на оборотной стороне таких документов (за исключением социальной рекламы и справочно-информационных сведений). Данный запрет был введен в связи с многочисленными жалобами граждан на засилье рекламной информации на платежных документах, предназначенных для оплаты коммунальных услуг и содержания жилого помещения.

Как отмечает Комитет Госдумы по защите конкуренции, допущение размещения рекламы на платежных документах дает организациям федеральной почтовой связи необоснованное преимущество на рынке рекламы. Ситуацию усугубляет предлагаемое ограничение на использование абонентских почтовых шкафов в многоквартирных домах. Комитет напоминает, что запрет на рекламу на документах для оплаты жилья и коммунальных услуг введен ради защиты права граждан на получение нужной им информации и недопущения ее смешения с рекламой.

Представляется, что возврат к ранее запрещенной практике размещения рекламы на платежных документах является шагом назад в части защиты прав потребителей. В целях экономии печатного места для размещения рекламы вся установленная к размещению обязательная информация печатается мелким шрифтом и становится нечитаемой для отдельных категорий граждан, в том числе пенсионеров и людей с нарушением зрения.

Считаем необходимым отметить следующее. ПАО Сбербанк России и Банк ВТБ (ПАО) обслуживают более 130 млн клиентов. Цифровые сервисы банков позволяют оперативно информировать граждан о штрафах и иных юридически значимых событиях, однако в настоящее время такие уведомления не имеют статуса надлежащих согласно положениям Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Кроме того, пользователям уже направляются уведомления через российские мессенджеры и цифровые сервисы, при этом некоторые из них уже позволяют выполнять различные юридически значимые действия (например, подтверждать возраст или осуществлять денежные переводы). Вместе с тем, как отмечалось выше, данные уведомления не признаются в качестве надлежащего уведомления по требованиям КоАП РФ.

В этой связи представляется целесообразным рассмотреть возможность направления кор-

респонденции в форме электронного документа с использованием российских мессенджеров и (или) цифровых сервисов государственных банков наряду с электронной почтовой системой АО «Почта России». Такой подход позволил бы сохранить конкурентную среду в сфере электронного взаимодействия и предоставить гражданам и организациям возможность выбора наиболее удобного канала получения юридически значимых сообщений. Для реализации данного подхода потребуются внесение соответствующих изменений в КоАП РФ.

Проведенный анализ отдельных положений законопроекта № 1254384-8 позволяет сделать следующие выводы.

Во-первых, законопроект в представленной редакции устанавливает монопольное положение АО «Почта России» на рынке доставки юридически значимых сообщений в электронной форме, что противоречит конституционным гарантиям поддержки конкуренции (ст. 8 Конституции РФ) и запрету экономической деятельности, направленной на монополизацию (ст. 34 Конституции РФ). Указанная норма создает необоснованные барьеры для альтернативных операторов почтовой связи и может привести к прекращению деятельности более 200 хозяйствующих субъектов.

Во-вторых, законопроект возлагает дополнительные финансовые обязательства на бюджеты субъектов Российской Федерации в связи с необходимостью оплаты обслуживания цифровых почтовых ящиков, при этом критерии освобождения от такой платы сформулированы нечетко.

В-третьих, законопроект отменяет ранее установленный Федеральным законом № 61-ФЗ запрет на размещение рекламы на платежных документах, что создает необоснованные преимущества для АО «Почта России» на рынке рекламы и ущемляет права граждан на получение полной и доступной информации.

Развитие альтернативных каналов электронного взаимодействия, включая цифровые сервисы государственных банков и российские мессенджеры, могло бы обеспечить конкурентную среду на рынке доставки юридически значимых сообщений при условии внесения соответствующих изменений в процессуальное законодательство.

На основании изложенного представляется необходимым рекомендовать доработку законопроекта ко второму чтению в части исключения положений, устанавливающих монопольное положение

АО «Почта России», приведения законопроекта в соответствие с принципами функциониро-

вания ГИС ЖКХ, а также сохранения действующего запрета на размещение рекламы на платежных документах.

Список литературы:

[1] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.). Ст. 8, 34.

[2] Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 176-ФЗ «О почтовой связи» (ред. от 31 июля 2025 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 29. – Ст. 3697.

[3] Федеральный закон от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях» (ред. от 23 марта 2026 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 34. – Ст. 3426.

[4] Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 31 (ч. 1). – Ст. 3434.

[5] Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 209-ФЗ «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства» // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 30 (ч. 1). – Ст. 4210.

[6] Федеральный закон от 3 апреля 2018 г. № 61-ФЗ «О внесении изменений в статьи 5 и 38 Федерального закона «О рекламе»» // Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 15. – Ст. 2036.

[7] Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 19. – Ст. 2060.

[8] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ. Ст. 25.15.

[9] Законопроект № 1254384-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О почтовой связи» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Система обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законотворчество». – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1254384-8> (дата обращения: 24.06.2026).

[10] Заключение Комитета Государственной Думы по защите конкуренции на законопроект № 1254384-8 // Интерфакс. – 2026. – 17 июня.

[11] Шадаев М. И. Выступление на заседании Комитета Госдумы по информационной политике 23 июня 2026 г. // Интерфакс. – 2026. – 23 июня.

[12] Обухов С. П. Интервью RTVI ««Оплатят люди»: в Госдуме оценили новую монополию «Почты России»» // RTVI. – 2026. – 23 июня.

References:

[1] Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on December 12, 1993) (with amendments approved during the all-Russian vote on July 1, 2020). Art. 8, 34.

[2] Federal Law of July 17, 1999 No. 176-FZ "On Postal Services" (as amended on July 31, 2025) // Collection of Legislation of the Russian Federation. – 1999. – № 29. – Art. 3697.

[3] Federal Law of August 17, 1995 No. 147-FZ "On Natural Monopolies" (as amended on March 23, 2026) // Collection of Legislation of the Russian Federation. – 1995. – № 34. – Art. 3426.

[4] Federal Law of July 26, 2006 No. 135-FZ "On Protection of Competition" // Collection of Legislation of the Russian Federation. – 2006. – No. 31 (part 1). – Art. 3434.

[5] Federal Law of July 21, 2014 No. 209-FZ "On the State Information System of Housing and Communal Services" // Collection of Legislation of the Russian Federation. – 2014. – No. 30 (part 1). – Art. 4210.

[6] Federal Law of April 3, 2018 No. 61-FZ "On Amendments to Articles 5 and 38 of the Federal Law"

On Advertising" // Collection of Legislation of the Russian Federation. – 2018. – № 15. – Art. 2036.

[7] Federal Law of May 2, 2006 No. 59-FZ "On the Procedure for Considering Appeals of Citizens of the Russian Federation" // Collection of Legislation of the Russian Federation. – 2006. – № 19. – Art. 2060.

[8] Code of Administrative Offences of the Russian Federation No. 195-FZ dated December 30, 2001. Art. 25.15.

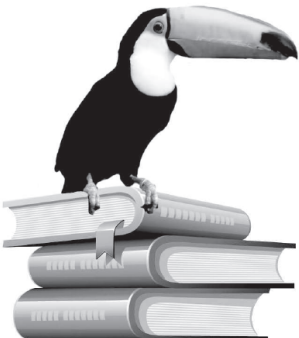
[9] Bill No. 1254384-8 "On Amendments to the Federal Law "On Postal Communications" and Certain Legislative Acts of the Russian Federation "System for Ensuring Legislative Activities of the State Automated System" Lawmaking. " - URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1254384-8> (access date: 24.06.2026).

[10] Conclusion of the State Duma Committee for the Protection of Competition on Bill No. 1254384-8 // Interfax. – 2026. – June 17.

[11] Shadayev M.I. Speech at a meeting of the State Duma Committee on Information Policy on June 23, 2026 // Interfax. – 2026. – June 23.

[12] Obukhov S.P. Interview RTVI "People will pay": the State Duma appreciated the new monopoly of Russian Post // RTVI. – 2026. – June 23.





ЮРКОМПАНИ

www.law-books.ru

Юридическое издательство
«ЮРКОМПАНИ»

Издание учебников,
учебных и методических
пособий, монографий,
научных статей.

Профессионально.

В максимально
короткие сроки.

Размещаем
в РИНЦ, E-Library.