

DOI: 10.17803/1729-5920.2026.231.2.122-131

**О. В. Мильчакова**Московский государственный юридический  
университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)  
г. Москва, Российская Федерация

## Особенности административных процедур в конкурентном праве

**Резюме.** В статье рассматриваются теоретические основы процессуальной деятельности по защите конкуренции, осуществляемой антимонопольными органами. Анализируются вопросы соблюдения принципов законности и открытости (гласности) антимонопольного процесса, последовательности административных процедур, их предсказуемости, формализма и императивности, активной (следственной) роли антимонопольного органа в процессе. Отдельное внимание уделено специфическому наполнению административных процедур по защите конкуренции, выражающемуся в дуализме государственных органов, обеспечивающих защиту конкуренции, а также в безусловном учете состояния конкуренции на товарном рынке при принятии итоговых процессуальных решений и приоритете превентивных мер профилактики правонарушений над карательными мерами. Такие принципы, правила и ограничения должны лежать в основе юридических процессов, связанных с реализацией функций государственного антимонопольного контроля, в том числе при контроле экономической концентрации, предоставления государственных и муниципальных преференций, проведении антимонопольными органами проверок на предмет соблюдения антимонопольного законодательства, рассмотрении дел о нарушении антимонопольного законодательства, жалоб на нарушение антимонопольного законодательства и на процедуру торгов. Соблюдение перечисленных требований позволит обеспечить эффективное действие материальных норм конкурентного права, направленных на защиту конкуренции. Существенное нарушение этих принципов должно повлечь признание судом незаконными действий и решений антимонопольных органов.

**Ключевые слова:** конкурентное право; принципы конкурентного права; конкуренция; антимонопольный орган; экономическая концентрация; иностранные инвестиции; антимонопольный процесс; антимонопольное дело; предупреждение; предостережение

**Для цитирования:** Мильчакова О. В. Особенности административных процедур в конкурентном праве. *Lex russica*. 2026. Т. 79. № 2. С. 122–131. DOI: 10.17803/1729-5920.2026.231.2.122-131

### Features of Administrative Procedures in Competition Law

**Olesya V. Milchakova**Kutafin Moscow State Law University (MSAL)  
Moscow, Russian Federation

**Abstract.** The paper examines the theoretical foundations of the procedural activities for the protection of competition carried out by antimonopoly authorities. The study analyzes issues of compliance with the principles of legality and transparency (openness) of the antimonopoly process, the sequence of administrative procedures, their predictability, formalism, and imperative nature as well as the active (investigative) role of the antimonopoly authority in the process. Particular attention is given to the specific content of administrative procedures for the protection of competition, expressed in the dualism of state bodies ensuring such protection, the unconditional consideration of the state of competition in the relevant market when making final procedural decisions, and the priority of preventive measures over punitive ones. These principles, rules, and limitations should form the basis of legal processes for implementing state antimonopoly control functions, including control over economic concentration, the granting of state and municipal preferences, inspections by antimonopoly authorities for

© Мильчакова О. В., 2026

compliance with antimonopoly legislation, consideration of cases concerning violations of antimonopoly legislation, complaints about violations of antimonopoly legislation, and complaints related to tender procedures. Adherence to these requirements ensures the effective application of substantive competition law norms aimed at protecting competition. A significant violation of these principles should result in the court recognizing the actions and decisions of the antimonopoly authorities as illegal.

**Keywords:** competition law; competition law principles; competition; antimonopoly authority; economic concentration; foreign investments; antimonopoly process; antimonopoly case; warning; caution

**Cite as:** Milchakova OV. Features of Administrative Procedures in Competition Law. *Lex russica*. 2026;79(2):122-131. (In Russ.). DOI: 10.17803/1729-5920.2026.231.2.122-131

## Введение

Отдельные вопросы о содержательном наполнении конкурентного права, его предмете, методе и принципах неоднократно исследовались специалистами<sup>1</sup>. При этом не меньше внимания должно быть уделено вопросам общих требований и особенностей реализации административных процедур по защите конкуренции, определяющих порядок правоприменительной деятельности антимонопольных органов, которая должна обеспечить реализацию материальных норм конкурентного права.

Антимонопольное регулирование и государственная правовая охрана конкуренции приобретают всё большее значение в условиях необходимости обеспечения внутреннего и внешнего экономического суверенитета государства, диктующей неизбежность введенных с 2022 г. Президентом РФ временных специальных мер регулирования экономических отношений, ограничивающих свободу экономической деятельности. Эти меры являются ответом на текущую геополитическую ситуацию, санкционную политику недружественных государств и международных организаций, активизацию с марта 2022 г. процессов купли-продажи активов российских организаций и иностранных компаний, осуществляющих деятельность в России.

Реорганизация бизнеса, в том числе посредством слияний и поглощений, с одной стороны, способствует достижению позитивных эффектов для экономики государства, но, с другой стороны, может привести к усилению рыночной власти хозяйствующих субъектов, злоупотребление которой, как и чрезмерное государствен-

ное регулирование экономики, влечет негативные последствия для конкуренции.

Вместе с тем здоровая конкурентная рыночная среда, как и иностранные инвестиции, положительно влияющие на экономику (приток капитала, передача передовых технологий и ноу-хау, создание рабочих мест и т.д.), является неотъемлемым признаком рыночной экономики. Конкуренция, стимулирующая производителей к снижению издержек, повышению качества, расширению ассортимента и уменьшению стоимости предлагаемых ими к продаже товаров, — один из факторов экономического роста государства, позволяющих обеспечить стабильное развитие экономики, стимулирование инноваций и развитие технологий, конкурентоспособность российских производителей, справедливость цен и повышение благосостояния населения.

По этим причинам вопросы теоретического и прикладного характера, связанные с эффективной реализацией законодательства о защите конкуренции, принципами, правилами и ограничениями, на которых должна быть основана и которыми должна быть ограничена деятельность антимонопольных органов, объективно актуальны для законодателей, правоприменителей и научных исследователей.

Процедурные и юрисдикционные правила, устанавливающие порядок выдачи антимонопольным органом регуляторных согласований в рамках контроля экономической концентрации (сделки по слиянию и поглощению), предоставления государственных и муниципальных преференций (прав на государственное и муниципальное имущество и иных публичных благ), разрешения споров о защите конкурен-

<sup>1</sup> См., например: Конкурентное право России : учебник / отв. ред. С. А. Пузыревский. М. : Проспект, 2025. С. 57–61 ; Варламова А. Н. Конкурентное право и отраслевые товарные рынки : монография. М. : Зерцало-М, 2021. С. 95–97 ; Гатаулина Л. Ф. Развитие и становление принципов конкурентного права // Цивилистика: право и процесс. 2019. № 4 (8). С. 19–23 ; Шмелева Д. В. К вопросу о месте принципов конкурентного права в процессе его применения // Юрист. 2025. № 3. С. 22–27.

ции в рамках внесудебного антимонопольного юрисдикционного процесса, опираются на ряд принципов (основополагающих идей), правил и ограничений, нарушение которых должно повлечь признание незаконными решений и действий (бездействия) антимонопольного органа.

### Основная часть

Представляется, что административные процедуры по защите конкуренции прежде всего базируются на общеправовых принципах законности и открытости (гласности). На основе этих принципов должна строиться и развиваться процессуальная деятельность по защите конкуренции, осуществляемая антимонопольными органами.

Принцип законности в административных процедурах по защите конкуренции с очевидностью предполагает, что все действия участников процессуальной деятельности должны производиться сообразно положениям федерального закона, детально зафиксировавшего юридические процедуры и основные этапы процессов в области защиты конкуренции.

Законом о защите конкуренции<sup>2</sup> тщательно упорядочены процедуры подачи и рассмотрения документов (жалоб, заявлений, ходатайств и пр.), следствием чего является инициирование корреспондирующих юридических процедур и процессов: антимонопольных споров; разбирательств в связи с жалобами о процедурах торгов; согласования преференций (государственных, муниципальных); выдачи предупреждений о прекращении антиконкурентных деяний; проведения антимонопольных проверок; направления предостережений в целях недопущения правонарушений и т.д. Субъекты, обратившиеся с вышеуказанными документами, а также антимонопольный орган, иницирующий процедуру либо процесс по собственной инициативе, обязаны неукоснительно соблюдать установленные законом требования. Рассматриваемый принцип призван добиться четкого соблюдения закона не

только со стороны участников рынка и органов власти, на которых распространяются антимонопольные ограничения и запреты, но и от антимонопольных органов, реализующих возложенные на них государством контрольные функции в области законодательства о защите конкуренции.

Усилению принципа законности в административных процедурах по защите конкуренции также способствуют введенные ограничения на правотворчество в вопросах защиты конкуренции и определение государственных органов, которым вверяется функция антимонопольного контроля.

С учетом отнесения статьей 71 Конституции РФ<sup>3</sup> вопросов регулирования основ единого рынка исключительно к федеральной компетенции, полномочия в части контроля соблюдения законодательства о защите конкуренции возложены на федеральный антимонопольный орган, который имеет разветвленную структуру территориальных органов.

Региональные органы власти, как и органы местного самоуправления, не обладают компетенцией в сфере контроля соблюдения антимонопольного законодательства. Наряду с этим, они не вправе принимать правовые акты, регулирующие отношения по защите конкуренции (в отличие от вопросов развития конкуренции, что, напротив, должно находиться в числе насущных задач органов власти всех уровней).

В свою очередь, Правительство РФ и федеральный антимонопольный орган вправе принимать акты, касающиеся защиты конкуренции, но лишь в единственном случае — если это предусмотрено федеральным законом (ст. 2 Закона о защите конкуренции). По замечанию Верховного Суда РФ, такие акты «не могут изменять антимонопольное законодательство или иным образом противоречить ему, в том числе не должны нарушать его основы»<sup>4</sup>.

Одним из примеров пресечения судом необоснованного выхода антимонопольного органа за пределы предоставленных ему полномочий является признание недействующими изданных им методических рекомендаций, затрагивающих специфику проведения плановых и

<sup>2</sup> Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СЗ РФ. 2006. № 31. Ст. 3434.

<sup>3</sup> Конституция РФ, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993, 25 декабря.

<sup>4</sup> См.: п. 3 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 04.03.2021 № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2021. № 5. С. 3.

внеплановых антимонопольных проверок. Эти рекомендации содержали правила поведения при проведении проверок, не предусмотренные на тот момент федеральным законодательством, и были утверждены в отсутствие у антимонопольного органа полномочий на принятие подобных актов<sup>5</sup>.

Реализация принципа открытости (гласности) имеет ограниченное применение в административных процедурах по защите конкуренции как на стадиях инициирования процедур и юрисдикционного процесса, так и на стадии обнародования их результатов.

Так, при принятии жалобы на процедуру торгов антимонопольный орган обязан разместить информацию об этом, о содержании жалобы, решении по ней, принятом предписании на официальном сайте торгов или на своем сайте в сети «Интернет». Совершенно естественно, что законодательные требования предписывают антимонопольному органу выкладывать на своем сайте для всеобщего сведения именно те решения и предписания, которые затрагивают интересы неопределенного круга лиц. Подобно этому, на сайте федерального антимонопольного органа должны размещаться сведения об этапах и результате рассмотрения жалобы на решение его территориального органа, как и ежегодный доклад о состоянии конкуренции в России.

По общему правилу антимонопольный орган обязан на своем сайте публиковать данные о составе группы лиц (перечни физических и юридических лиц, входящих в одну группу), передаваемые ему участниками рынка при контроле экономической концентрации, а также о поступлении ходатайства о получении согласования совершения планируемой участниками рынка сделки, выражающейся в приобретении акций, долей, имущества хозяйствующего субъекта или совершении иного действия, влекущего приобретение корпоративных прав в отношении такого субъекта. Параллельно с этим в ряде случаев, определенных Правительством РФ, такая информация не размещается, например если в представленных материалах содержатся сведения о лицах, в отношении которых недружественными государствами вве-

дены санкционные ограничительные меры, или сделка, заявленная в ходатайстве, совершается субъектом из группы лиц с участием иностранного инвестора либо непосредственно таким же инвестором, а сама эта сделка требует предварительных регуляторных согласований в соответствии с условиями законодательства об иностранных инвестициях, или участники сделки выступают поставщиками продукции государственного оборонного заказа.

Равным образом антимонопольное дело рассматривается в публичном режиме, т.е. в открытом заседании, не считая ситуаций, при которых такое открытое слушание имеет риски разглашения государственной, коммерческой, служебной, иной охраняемой законом тайны, в связи с чем следует принять меры для охраны этой тайны.

В свете полномочий антимонопольного органа касательно запроса по мотивированному требованию любых, в том числе относящихся к охраняемой законом тайне, сведений у участников рынка и органов власти подобная информация может являться частью доказательственной базы по антимонопольному делу. Но поскольку сотрудники антимонопольных органов под угрозой привлечения к ответственности обязаны соблюдать режим охраны тайны, соответствующая информация может быть предоставлена для ознакомления участникам дела, только если для этого соблюдены все установленные законодательством условия, например получено согласие собственника конфиденциальной информации, отнесенной им к коммерческой тайне, на ознакомление с ней других участников дела.

Правовые нормы законодательства о защите конкуренции, регламентирующие порядок реализации антимонопольными органами административных процедур, имеют категоричный (императивный) характер, не допускающий изменения установленной последовательности императивных процедур и одновременно диктующий необходимость соблюдения требований формализма и предсказуемости поведения антимонопольного органа и участников процесса.

Названные правовые нормы детально указывают, что и каким образом каждый из участ-

<sup>5</sup> См.: решение Высшего Арбитражного Суда РФ от 24.06.2014 № ВАС-7907/2013 «О признании недействующими Методических рекомендаций по проведению Федеральной антимонопольной службой и ее территориальными органами плановых и внеплановых выездных проверок по контролю за соблюдением требований антимонопольного законодательства, направленных письмом ФАС России от 26.12.2011 № ИА/48530» // СПС «КонсультантПлюс».

ников процесса должен делать, в какой форме, придерживаясь каких обязательных требований, предъявляемых к процессуальным документам. Подробно описаны также стадии юридического процесса, определены предельные сроки совершения юридических процедур и антимонопольного процесса.

Участники юридического процесса и иные субъекты правоотношений по защите конкуренции должны неукоснительно соблюдать установленный порядок согласования сделок, разрешения антимонопольных споров, осуществления иных процедур, предполагающих взаимодействие с антимонопольными органами. Нарушение подобных правил может повлечь негативные последствия, вплоть до невозможности реализации прав на защиту от антиконкурентного поведения посредством внесудебного юрисдикционного процесса.

Например, антимонопольный орган оставляет заявление о нарушении антимонопольного законодательства без рассмотрения, если не соблюдены установленные законом требования к его содержанию и (или) не приложены документы, свидетельствующие о признаках правонарушения такого рода.

Ходатайство о предварительном согласовании сделки считается непредставленным (о чем уведомляется заявитель), если в его составе отсутствуют предусмотренные законом необходимые документы и сведения.

Жалоба на нарушение процедуры торгов возвращается заявителю, если она не содержит предусмотренных законом сведений.

Регламентируется также порядок обжалования действий (бездействия) антимонопольного органа, что следует как из общих правил, установленных законодательством, так и из Закона о защите конкуренции — в части обжалования решений и предписаний антимонопольного органа.

Формализм в административных процедурах по защите конкуренции предполагает безусловность соблюдения формальных требований к внешней форме выполнения антимонопольным органом и участниками рынка каких-либо действий в рамках юридических процедур и процессов в сфере контроля соблюдения антимонопольного законодательства и защиты конкуренции, из чего вытекает необходимость применения официально утвержденных форм процессуальных документов.

Для примера: по утверждаемым антимонопольным органом формулярам должны

представляться сведения о контролируемых сделках и действиях, составе группы лиц участников рынка. Помимо этого, антимонопольным органом утверждаются формы: приказа об антимонопольной проверке; актов о воспрепятствовании проведению проверки; протоколов осмотра; требований о предоставлении информации в ходе антимонопольной проверки; актов по итогам проверки; предостережений о недопустимости нарушения антимонопольного законодательства и предупреждений о прекращении антиконкурентных действий (бездействия); актов, принимаемых комиссией по рассмотрению антимонопольных дел; расписки о принятии заявления в связи с признанием нарушителем факта заключения антиконкурентного соглашения или участия в нем, подаваемого нарушителем для смягчения назначаемого ему наказания за совершенное нарушение.

Существенность нарушения содержательных требований к форме процессуальных документов влечет отказ антимонопольного органа в осуществлении процессуальных действий (например, по рассмотрению ходатайства о согласовании сделки, которое теоретически могло бы состояться в очном режиме, с вызовом заявителя для дачи пояснений) либо, соответственно, признание предъявляемых антимонопольным органом доказательств (например, акта о проведении проверки, в котором отсутствуют подписи лиц, проводивших проверку) недопустимыми, признание незаконными актов антимонопольного органа (в частности, предупреждения, в котором отсутствует описание деяния, содержащего признаки правонарушения).

Правило о последовательности юридического процесса выражается в разделении процедур осуществления антимонопольным органом выполняемых им действий на определенные стадии, будь то рассмотрение жалобы на проведение торгов, ходатайства о даче согласия на совершение сделки или дела о нарушении антимонопольного законодательства. Завершение каждого процессуального этапа оформляется промежуточным или процессуальным документом, который является основанием для перехода к следующей стадии процесса. Это может быть как внутренний документ, например докладная записка структурного подразделения на имя руководителя о возбуждении дела по признакам нарушения антимонопольного законодательства, так и направляемый вовне, например приказ (направляется заве-

ренная копия приказа) о возбуждении антимонопольного дела.

Значительность нарушения предусмотренных законом правил антимонопольного процесса при разбирательстве антимонопольного дела, повлиявшего на итоги дела, с высокой степенью вероятности приведет к признанию окончательного решения по делу и выданного ответчику предписания незаконными.

Со всей очевидностью можно утверждать, что в категорию упомянутых нарушений должны входить ситуации вынесения комиссией по рассмотрению антимонопольного дела окончательного решения в условиях, когда участникам дела не было направлено сообщение о дате и времени разбирательства дела либо заключение об обстоятельствах дела.

Предсказуемость административных процедур по защите конкуренции предполагает, что определенные процессуальные действия участника юридического процесса, безусловно, приведут к заранее известным, предусмотренным правовым актом действиям другого участника процесса.

Так, заявитель, требующий возбуждения антимонопольного дела, вправе рассчитывать на получение ответа в срок не позднее одного месяца. Однако о предсказуемости стоит говорить с некоторой долей условности, поскольку не известна заранее суть этого ответа: о возбуждении антимонопольного дела, отказе в его возбуждении либо продлении срока рассмотрения заявления. Подобная непредсказуемость характерна для всех процессуальных действий, в которых заблаговременно неясно, каким именно по содержанию будет решение антимонопольного органа.

Не вызывает сомнений реализация правила о предсказуемости юридического процесса, когда речь идет, например, о вручении (направлении) проверяемому лицу акта проверки, что должно произойти не позднее последнего дня срока проведения проверки, либо о таких требованиях, как незамедлительное оглашение резолютивной части решения после завершения разбирательства дела комиссией, изготовление полного текста решения в течение 10 дней со дня оглашения, а также немедленное вручение либо направление участникам дела его копии.

Для антимонопольных органов, как и для иных государственных органов в административном процессе, характерна активная (следственная) роль в процессе по защите конкуренции.

Это подразумевает необходимость и обязанность антимонопольного органа принимать все предусмотренные законом меры для всестороннего, полного и объективного выяснения действительных обстоятельств дела, не ограничиваясь представленными материалами и объяснениями. Другими словами, на антимонопольном органе лежит обязанность по сбору и представлению доказательств, будь то в рамках антимонопольного процесса по разбирательству спора или при рассмотрении планируемой участниками рынка сделки.

Конечно, некоторая диспозитивность имеет свои проявления в административных процедурах по защите конкуренции. Так, движущим началом процесса получения регуляторного согласования на совершение сделки является подача соответствующего ходатайства участником рынка в антимонопольный орган. В то же время в связи с тем, что в России на антимонопольный орган возложены одновременно функции по государственному антимонопольному контролю и контролю за осуществлением иностранных инвестиций, этот орган вынужден оценить во всех отношениях условия и последствия совершения планируемой сделки, скажем, на предмет имеющейся потребности в ее согласовании Правительственной комиссией по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в РФ. Потому что иначе антимонопольным органом не может быть принято решение в рамках антимонопольного контроля сделки до ее согласования по правилам законодательства об иностранных инвестициях.

В ситуации, когда заявителем по ходатайству о согласовании сделки выступает субъект из группы лиц с участием иностранных инвесторов или такого рода инвестор, антимонопольный орган может запросить более подробные данные о сделке и о приобретаемых активах, которые позволят всесторонне изучить вопрос отнесения объекта экономической концентрации (организации, права по отношению к которой или активы которой планируются к получению заявителем) к хозяйственным обществам, имеющим стратегическое значение для защиты обороны и безопасности государства. Причем информация такого типа может быть запрошена не только у заявителя по ходатайству о предварительном согласовании сделки, но и у иных участников рынка, а также у органов государственной власти, осуществляющих нормативное правовое регулирование или контроль в сфере экономической деятельности, в которой

действуют объект экономической концентрации либо хозяйственные общества, корпоративными правами в отношении которых обладает этот объект экономической концентрации.

В пользу вывода о большей характерности для антимонопольного процесса активной роли антимонопольного органа, нежели диспозитивных начал (впрочем, как и требований о составительности процесса) также свидетельствуют право антимонопольного органа возбудить по собственной инициативе дело по фактам нарушения антимонопольного законодательства и несвязанность комиссии при рассмотрении антимонопольного дела основаниями и доводами жалобы, ее требованиями при выдаче обязательного для исполнения предписания.

*Отдельное внимание уделено специфическому наполнению административных процедур по защите конкуренции, выражающемуся в дуализме государственных органов, обеспечивающих защиту конкуренции, а также в безусловном учете состояния конкуренции на товарном рынке при принятии итоговых процессуальных решений и приоритете превентивных мер профилактики правонарушений над карательными мерами.*

Специфическое наполнение административных процедур по защите конкуренции выражается, в частности, в дуализме государственных органов, обеспечивающих защиту конкуренции, безусловном учете состояния конкуренции на товарном рынке при принятии итоговых процессуальных решений, а также в приоритете превентивных мер профилактики правонарушений над карательными мерами.

Дуализм государственных органов, обеспечивающих защиту конкуренции, означает, что возложение на антимонопольный орган публичных (властных) полномочий по защите конкуренции, разбирательству антимонопольных дел и разрешению антимонопольных споров, наделение его компетенцией по выдаче предписаний, обязательных к исполнению, отнюдь не исключает возможности пострадавших лиц обратиться сразу в суд, минуя антимонопольный орган, за защитой своих интересов и восстановлением своих прав. Таким правом обладают любые участники рынка, как производители товара, так и продавцы, а также потребители.

Видится, что в реализации вышеупомянутого правила обнаруживается воплощение характеристики Закона о защите конкуренции в качестве закона прямого действия, что под-

разумеает возможность непосредственного использования норм этого Закона субъектами правоотношений при обращении в суд для обоснования нарушения их прав, вызванного несоблюдением этих норм.

Кроме того, обжаловать как решения, так и предписания территориального антимонопольного органа допустимо не только в судебном порядке, но и во внесудебном — в коллегиальном органе федерального антимонопольного органа. Последнее не исключает права на обжалование в дальнейшем таких решений и предписаний в судебном порядке.

Правило о безусловном учете состояния конкуренции на товарном рынке при принятии итоговых процессуальных решений продиктовано правовыми требованиями, возлагающими на антимонопольный орган обязанности исходить из анализа состояния конкурентности рыночной среды как при принятии решения по антимонопольному делу и его возбуждении, так и при вынесении решения по итогам контроля экономической концентрации и инициировании судебного дела о принудительном разделении (выделении) хозяйствующих субъектов (коммерческих организаций, некоммерческих организаций, осуществляющих предпринимательскую деятельность).

К числу письменных доказательств по антимонопольному делу относится и аналитический отчет, составляемый по результатам проведенного антимонопольным органом анализа состояния конкуренции. Поэтому несоставление такого отчета, как, кстати, и неознакомление с ним участников разбирательства, приводит к отмене решения по делу.

В спорах по фактам нарушения законодательства о защите конкуренции в случае отказа в согласовании сделки либо согласовании сделки с требованием о выполнении структурных или поведенческих условий должны быть доказаны факты недопущения, ограничения, устранения конкуренции на конкретном товарном рынке либо определена угроза возникновения подобных явлений.

И хотя со всей очевидностью предполагается, что угроза наступления неблагоприятных последствий для конкурентной среды от совершения действий (бездействия), непосредственно указанных в Законе о защите конкуренции (например, ч. 1 ст. 10, ч. 1 ст. 11, ч. 1 ст. 15), не требует дополнительного доказывания, тем не менее в каждом конкретном случае должен быть определен конкурентный товарный рынок,

на условия конкуренции на котором оказывает или может оказать негативное влияние рассматриваемое антимонопольным органом деяние.

Приоритет превентивных мер профилактики правонарушений над карательными мерами в большей степени проявляется в высокоактивном применении антимонопольным органом инструментариев «мягкого» права, предназначение которых заключается в предотвращении антимонопольных правонарушений.

Цели предостережений о недопустимости нарушения антимонопольного законодательства и предупреждений о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, используемых антимонопольным органом: предотвращение нарушения, быстрое устранение выявленных признаков правонарушения, немедленное и полное восстановление прав и законных интересов пострадавших в результате соответствующего деяния лиц.

При отказе от реализации планируемого намерения, указанного в предостережении, или выполнении надлежащим образом в определенный срок предупреждения антимонопольное дело не возбуждается, а лица, которым были выданы эти документы, не подвергаются карательным мерам в виде административной ответственности. Такие механизмы предусмотрены для большинства составов антимонопольных правонарушений, за исключением особо опасных для конкуренции (среди которых картели), причиняющих ущерб неопределенному кругу потребителей (что может быть следствием установления монопольно высокой цены). Причем до применения этих мер и при условии их безрезультатного применения дело о нарушении антимонопольного законодательства не подлежит возбуждению.

Если сопоставить статистические данные о количестве возбуждаемых антимонопольных дел с количеством выдаваемых антимонопольными органами предупреждений и предостережений, то нетрудно заметить, что ежегодно их число примерно одинаково. Так, общее количество выданных в 2022 г. предупреждений и предостережений составило 2 282, в 2023 г. — 2 295, в 2024 г. — 2 687. В 2022 г. возбуждено 3 154 антимонопольных дела, в 2023 г. — 2 739, в 2024 г. — 2 484<sup>6</sup>.

Кроме того, довольно распространенной является практика согласования с антимонопольным органом и внедрения хозяйствующими субъектами и органами власти так называемого антимонопольного комплаенса — внутреннего акта, предусматривающего систему как правовых, так и организационных мер, концентрирующихся на соблюдении вышеназванными субъектами антимонопольного законодательства и предупреждении его нарушений.

Указанный акт или несколько таких внутренних актов, как это следует из ст. 9.1 Закона о защите конкуренции, должны предусматривать не только мотивированную оценку рисков нарушения субъектом хозяйствования в области его деятельности (органом власти — в сфере имеющейся компетенции) требований антимонопольного законодательства, но и конкретные шаги в направлении нивелирования подобного рода рисков. В довершение всего, в организации (органе власти) необходимо назначение должностного лица, которое будет отвечать за функционирование антимонопольного комплаенса в этой организации (органе власти).

Еще один пример предупреждения антимонопольных правонарушений — юридическая процедура предварительного согласования с антимонопольным органом соглашения о совместной деятельности, заключаемого между хозяйствующими субъектами — конкурентами.

К механизмам профилактики антимонопольных правонарушений следует отнести и разъяснения о применении антимонопольного законодательства, регулярно утверждаемые президиумом федерального антимонопольного органа по результатам обобщения правоприменительной практики и размещаемые на официальном сайте Федеральной антимонопольной службы.

В рассматриваемом контексте нельзя игнорировать также ежегодно публикуемые Федеральной антимонопольной службой «белые книги» проконкурентных практик и «черные книги» антиконкурентных практик, формируемые на основании результатов оценки деятельности региональных органов государственной власти в части соответственно принятых ими мер, направленных на развитие конкуренции, и совершенных ими нарушений законодательства о защите конкуренции.

<sup>6</sup> Статистические данные см.: Итоговый доклад к расширенному заседанию Коллегии ФАС России 23 апреля 2025 г. / ФАС России. М., 2025. С. 188. URL: <https://fas.gov.ru/documents/689958> (дата обращения: 27.04.2025).

## Заключение

Таким образом, основополагающими началами в административных процедурах по защите конкуренции выступают не только общеправовые принципы законности и открытости (гласности), но и правила императивности, формализма, последовательности юридических процедур и процесса, их предсказуемость. Как и в любом ином административном процессе, в антимонопольном процессе отчетливо проявляется активная (следственная) роль антимонопольного органа.

Специфика административных процедур по защите конкуренции — в дуализме государственных органов, обеспечивающих защиту конкуренции, равно как и в безусловном учете состояния конкуренции на товарном рынке при принятии итоговых процессуальных решений, а также в приоритете превентивных мер профилактики нарушений над карательными мерами.

Одновременно с этим представляется, что приведенный перечень принципов, правил и ограничений не является исчерпывающим для административных процедур по защите конкуренции. Для них характерны также правила об объективности, ведении производства на государственном языке, требования о соблюдении равенства прав заявителя и ответчика при рассмотрении антимонопольного дела, осведомленности, добросовестности поведения участников процесса, сочетание устности и письменности процесса.

Несомненно, что осуществление антимонопольными органами и участниками рынка процессуальных действий с соблюдением рассмотренных правил есть неперемное условие гарантированности свободы конкуренции как конституционной ценности, прав и свобод участников рынка, хозяйствующих субъектов — конкурентов и потребителей, включая граждан.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Артюшенко Д. В. О понятии, участниках и стадиях антимонопольного процесса в Российской Федерации // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2017. № 3 (7). С. 26–32.
- Варламова А. Н. Конкурентное право и отраслевые товарные рынки : монография. М. : Зерцало-М, 2021. 360 с.
- Гатаулина Л. Ф. Развитие и становление принципов конкурентного права // Цивилистика: право и процесс. 2019. № 4 (8). С. 19–23.
- Значков А. К. Перспективы развития антимонопольного процесса в современном российском законодательстве // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2015. № 8 (12). С. 242–244.
- Конкурентное право России : учебник / отв. ред. С. А. Пузыревский. М. : Проспект, 2025. 640 с.
- Кузнецов Д. А. Широкое понимание понятия «антимонопольный процесс» // Конкурентное право. 2024. № 4. С. 22–25.
- Писенко К. А. Некоторые проблемы правового регулирования антимонопольного процесса (институт предупреждения, признаки нарушения, состав нарушения антимонопольного законодательства) // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2017. № 3 (7). С. 33–38.
- Самолысов П. В. Тенденции развития конкурентного права и антимонопольного процесса // Юрист. 2019. № 11 (1021). С. 38–41.
- Суменков С. С. Проблема состязательности в антимонопольном процессе // Вестник Омской юридической академии. 2015. № 2 (27). С. 16–20.
- Шмелева Д. В. К вопросу о месте принципов конкурентного права в процессе его применения // Юрист. 2025. № 3. С. 22–27.

## REFERENCES

- Artyushenko DV. On the concept, participants and stages of the antimonopoly process in the Russian Federation. *Zhurnal predprinimatelskogo i korporativnogo prava*. 2017;3(7):26-32. (In Russ.).
- Gataulina LF. Development and formation of the principles of competition law. *Tsivilistika: pravo i protsess*. 2019;4(8):19-23. (In Russ.).
- Kuznetsov DA. A broad understanding of the concept of «antimonopoly process». *Konkurentnoe pravo [Competition law]*. 2024;4:22-25. (In Russ.).

Pisenko KA. Some problems of legal regulation of the antimonopoly process (institute of prevention, signs of violation, composition of violation of antimonopoly legislation). *Zhurnal predprinimatelskogo i korporativnogo prava*. 2017;3(7):33-38. (In Russ.).

Russian Competition Law: A textbook. Puzyrevsky SA, ed. Moscow: Prospekt Pbl.; 2025. (In Russ.).

Samolysov PV. Trends in the development of competition law and the antimonopoly process. *Yurist [Jurist]*. 2019;11(1021):38-41. (In Russ.).

Shmeleva DV. To the question of the place of the principles of competition law in the process of its application. *Yurist [Jurist]*. 2025;3:22-27. (In Russ.).

Sumenkov SS. The problem of competition in the antimonopoly process. *Vestnik Omskoi yuridicheskoi akademii*. 2015;2(27):16-20. (In Russ.).

Varlamova AN. Competition law and industrial commodity markets: A monograph. Moscow: Zertsalo-M Publ.; 2021. (In Russ.).

Znachkov AK. Prospects for the development of the antimonopoly process in modern Russian legislation. *Courier of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*. 2015;8(12):242-244. (In Russ.).

---

### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Мильчакова Олеся Владимировна**, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конкурентного права, докторант Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

д. 9, Садовая-Кудринская ул., г. Москва 125993, Российская Федерация  
ovmilchakova@msal.ru

---

### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Olesya V. Milchakova**, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Associate Professor, Department of Competition Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russian Federation  
ovmilchakova@msal.ru

*Материал поступил в редакцию 30 мая 2024 г.*

*Статья получена после рецензирования 2 июля 2025 г.*

*Принята к печати 17 января 2026 г.*

*Received 30.05.2024.*

*Revised 02.07.2025.*

*Accepted 17.01.2026.*