

Апелляционное
определение

Апелляционной коллегии
Верховного Суда РФ от
30.11.2021 N АПЛ21-448

«Об оставлении без
изменения решения

Верховного Суда РФ от
03.09.2021 N АКПИ21-435,
которым отказано в
удовлетворении заявления
о признании частично
недействующими пунктов

3, 4 Методических
рекомендаций о критериях
существенного отклонения
цены, спроса и
предложения
неликвидных ценных
бумаг, утв. Банком России
11.03.2019 N 8-МР>

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ
ОТ 30 НОЯБРЯ 2021 Г. N АПЛ21-448

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего Манохиной Г.В.,

членов коллегии Зайцева В.Ю., Нефедова О.Н.,

при секретаре Г.,

с участием прокурора Засеевой Э.С.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению З. о признании частично недействующими пунктов 3, 4 Методических рекомендаций о критериях существенного отклонения цены, спроса и предложения неликвидных ценных бумаг, утвержденных Центральным банком Российской Федерации 11 марта 2019 г. N 8-МР,

по апелляционной жалобе З., поданной его представителем - адвокатом Долотовым Р.О. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 3 сентября 2021 г. по делу N АКПИ21-435, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Манохиной Г.В., объяснения представителя З. - М., поддержавшего доводы апелляционной жалобы, возражения представителей Центрального банка Российской Федерации Т., С. относительно доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Центральный банк Российской Федерации (далее также - Банк России) 11 марта 2019 г. N 8-МР утвердил Методические рекомендации о критериях существенного отклонения цены, спроса и предложения неликвидных ценных бумаг (далее - Методические рекомендации) (опубликованы в "Вестнике Банка России" 18 марта 2019 г., N 18, размещены на официальном сайте Банка России в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" (#).

Пунктом 3 Методических рекомендаций предусмотрено, что в случае если по критериям нестандартных сделок, предусмотренным пунктом 1.19 Положения Банка России от 17 октября 2014 г. N 437-П "О деятельности по проведению организованных торгов" (далее - Положение N 437-П) или определенным организатором торговли на основании пункта 1.21 Положения N 437-П, или по сочетаниям указанных критериев организатором торговли выявлена нестандартная сделка с неликвидной ценной бумагой, и (или) в случае получения организатором торговли в соответствии с частью 1 статьи 16 Федерального закона требования (запроса) Банка России о предоставлении информации о существенном отклонении цены и (или) спроса, и (или) предложения неликвидной ценной бумаги, организатору торговли рекомендуется обращаться в Экспертный совет для определения, привели ли выявленные организатором торговли или указанные в требовании (запросе) Банка России сделки (заявки на совершение сделок) с неликвидной ценной бумагой к

существенному отклонению цены, и (или) спроса, и (или) предложения такой неликвидной ценной бумаги от уровня, который сформировался бы без этих сделок (заявок), либо к поддержанию цены, и (или) спроса, и (или) предложения такой неликвидной ценной бумаги на уровне, существенно отличающемся от того уровня, который сформировался бы без таких сделок (заявок).

При обращении в Экспертный совет организатору торговли рекомендуется направлять в Экспертный совет информацию о торгах неликвидной ценной бумагой в рассматриваемый Экспертным советом торговый день и во все предыдущие торговые дни в течение периода совершения сделок с указанной неликвидной ценной бумагой, продолжительность которого в каждом случае рекомендуется определять по решению организатора торговли, а в случае поступления требования (запроса) Банка России - на основании периода, указанного в этом требовании (запросе).

В пункте 4 Методических рекомендаций в целях выполнения рекомендаций, предусмотренных в пункте 3 этого акта, организатору торговли рекомендуется направлять в Экспертный совет на бумажном носителе с одновременным направлением на электронном носителе обращение с приложением выписки из реестра договоров, заключенных на организованных торгах, содержащей информацию о сделках с неликвидной ценной бумагой, и выписки из реестра заявок, содержащей информацию о заявках на совершение сделок с неликвидной ценной бумагой, за период, указанный в абзаце втором пункта 3 Методических рекомендаций, заменяя при этом закодированные данные участников торгов, клиентов участников торгов или клиентов, являющихся клиентами брокера или доверительного управляющего, которые, в свою очередь, являются клиентами участника торгов (далее - клиент второго уровня), обезличенными специальными обозначениями юридических и физических лиц, например:

обозначениями от Ю1 до Юn (где n - количество российских юридических лиц, информация о которых содержится в обеих указанных выше выписках) рекомендуется заменять коды (ИНН) участников торгов, клиентов участников торгов или клиентов второго уровня, являющихся российскими юридическими лицами;

обозначениями от Ф1 до Фn (где n - количество физических лиц, являющихся гражданами Российской Федерации, информация о которых содержится в обеих указанных выше выписках) рекомендуется заменять коды (серии и номера общегражданских паспортов или свидетельств о рождении) клиентов участников торгов или клиентов второго уровня, являющихся гражданами Российской Федерации;

обозначениями от Н1 до Нn (где n - количество иностранных юридических и физических лиц, информация о которых содержится в обеих указанных выше выписках) рекомендуется заменять коды клиентов участников торгов или клиентов второго уровня, являющихся иностранными юридическими или физическими лицами.

3. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании частично недействующими пунктов 3, 4 Методических рекомендаций, ссылаясь на несоответствие оспариваемых положений [статьям 19, 46, 54](#)

Конституции Российской Федерации, статьям 6, 7 Европейской конвенции по правам человека, [статьям 3, 4 Уголовного кодекса Российской Федерации](#), части 2 статьи 5 [Федерального закона от 27 июля 2010 г. N 224-ФЗ](#) "О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (далее - [Федеральный закон от 27 июля 2010 г. N 224-ФЗ](#)), на их правовую неопределенность и нарушение его прав и законных интересов.

В обоснование заявленного требования указал, что оспариваемые нормы Методических рекомендаций определяют содержание состава преступления, предусмотренного [статьей 185.3 Уголовного кодекса Российской Федерации](#), в результате чего он привлекается к уголовной ответственности за деяние, ответственность за которое устанавливается в нарушение принципов правовой определенности. Данным актом не установлены критерии существенного отклонения цены неликвидных ценных бумаг, а определение преступности деяния поставлено в зависимость от субъективного мнения членов Экспертного совета при Банке России. По его (З.) мнению, вопрос о существенном отклонении цены, спроса, предложения и (или) объема торгов в результате сделки с неликвидными ценными бумагами должен решаться организатором торгов в соответствии с частью 2 статьи 5 [Федерального закона от 27 июля 2010 г. N 224-ФЗ](#), а не Экспертным советом.

Нарушение прав и законных интересов административный истец усматривает в том, что 24 августа 2020 г. в отношении его (З.) по части 2 [статьи 185.3 Уголовного кодекса Российской Федерации](#) возбуждено уголовное дело и ему предъявлено обвинение в совершении в 2015 г. сделок на Московской бирже, в результате которых произошло существенное отклонение в цене/объеме торгов облигациями.

Банк России, привлеченный судом к участию в деле в качестве административного ответчика, административный иск не признал, указав, что Методические рекомендации изданы в пределах, предоставленных Банку России полномочий; носят рекомендательный характер; адресованы организаторам торговли; в оспариваемой части соответствуют действующему законодательству и не нарушают права и законные интересы административного истца.

Министерство юстиции Российской Федерации, привлеченное к участию в деле в качестве заинтересованного лица, с административным иском требованием не согласилось, ссылаясь на то, что Методические рекомендации по своей правовой природе не являются нормативным правовым актом, не содержат императивных норм права и не являются основанием для урегулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 3 сентября 2021 г. в удовлетворении административного искового заявления З. отказано.

В апелляционной жалобе, поданной адвокатом Долотовым Р.О., З. просит отменить решение суда первой инстанции в связи с неправильным определением судом обстоятельств, имеющих значение для дела, неправильным применением и нарушением норм материального права и процессуального права, и принять новое решение об удовлетворении заявленного требования в полном объеме. Полагает, судом первой инстанции не дана правовая оценка тому, что Методические рекомендации в оспариваемой части обладают нормативными правовыми свойствами, устанавливают обязательный порядок их исполнения и затрагивают права граждан, так как являются основанием для уголовно-правового регулирования; не рассмотрены все требования административного истца, изложенные в первоначальном административном исковом заявлении.

Представитель Министерства юстиции Российской Федерации в судебное заседание Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации не явился, о времени и месте судебного разбирательства извещен в установленном законом порядке, его явка судом не признана обязательной.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, возражения на нее, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для ее удовлетворения не находит.

Согласно [статье 217.1 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации](#) административные дела об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами (далее также - акты, обладающие нормативными свойствами), рассматриваются и разрешаются судом в порядке, установленном главой 21 данного кодекса, с особенностями, определенными этой статьей (часть 1).

При рассмотрении административного дела об оспаривании акта, обладающего нормативными свойствами, суд выясняет: нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление; обладает ли оспариваемый акт нормативными свойствами, позволяющими применить его неоднократно в качестве общеобязательного предписания в отношении неопределенного круга лиц; соответствуют ли положения оспариваемого акта действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений (часть 3).

По результатам рассмотрения административного дела об оспаривании акта, обладающего нормативными свойствами, суд принимает решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый акт полностью или в части не обладает нормативными свойствами и соответствует содержанию разъясняемых им нормативных положений (пункт 2 части 5).

Приведенные законоположения при рассмотрении настоящего административного дела судом первой инстанции соблюдены.

В пункте 3 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. N 50 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых

актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами" разъяснено, что существенными признаками, характеризующими акты, содержащие разъяснения законодательства и обладающие нормативными свойствами, являются: издание их органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами, уполномоченными организациями или должностными лицами; наличие в них результатов толкования норм права, которые используются в качестве общеобязательных в правоприменительной деятельности в отношении неопределенного круга лиц.

Отказывая в удовлетворении заявленного требования, суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что оспариваемые пункты 3, 4 Методических рекомендаций не носят нормативного правового характера и не обладают нормативными свойствами.

Отношения, связанные с финансовыми инструментами, иностранной валютой и (или) товарами, которые допущены к торговле на организованных торгах на территории Российской Федерации, и (или) с финансовыми инструментами, иностранной валютой и (или) товарами, в отношении которых подана заявка о допуске к торговле на указанных торгах, с финансовыми инструментами, цена которых зависит от финансовых инструментов, иностранной валюты и (или) товаров, допущенных к торговле на организованных торгах, и (или) с финансовыми инструментами, цена которых зависит от финансовых инструментов, иностранной валюты и (или) товаров, в отношении которых подана заявка о допуске к торговле на указанных торгах, регулирует [Федеральный закон от 27 июля 2010 г. N 224-ФЗ](#) (часть 2 статьи 1).

Критерии существенного отклонения цены, спроса, предложения или объема торгов финансовым инструментом, иностранной валютой и (или) товаром по сравнению с уровнем цены, спроса, предложения или объема торгов такими финансовым инструментом, иностранной валютой и (или) товаром, который сформировался бы без учета действий, предусмотренных этой статьей, устанавливаются в зависимости от вида, ликвидности и (или) рыночной стоимости финансового инструмента, иностранной валюты и (или) товара организатором торговли на основании методических рекомендаций Банка России (часть 2 статьи 5 [Федерального закона от 27 июля 2010 г. N 224-ФЗ](#)).

Банк России обобщает и анализирует практику применения названного федерального закона, разрабатывает методические рекомендации по его применению, в том числе по расчету размера дохода или суммы убытков, которых лицо избежало в результате неправомерного использования инсайдерской информации и (или) манипулирования рынком, а также размера возмещения убытков, причиненных в результате неправомерного использования инсайдерской информации и (или) манипулирования рынком (подпункт 11 части 1 статьи 14 названного закона).

Из приведенных законоположений следует, что названный закон не устанавливает критериев существенного отклонения цен, спроса, предложения или объема торгов финансовым инструментом, иностранной валютой и (или) товаром от уровня цены, спроса, предложения или объема торгов таким финансовым инструментом, иностранной валютой и (или) товаром, который сформировался бы без учета действий, признаваемых

манипулированием рынком, поскольку такие критерии устанавливаются организатором торгов самостоятельно на основании методических рекомендаций Банка России в зависимости от вида, ликвидности и (или) рыночной стоимости финансового инструмента, иностранной валюты и (или) товара.

В связи с изложенным правомерен вывод суда о том, что Методические рекомендации изданы Банком России во исполнение требований закона, в соответствии с предоставленными ему федеральным законодателем полномочиями.

Оспариваемые нормы Методических рекомендаций предусматривают случаи, когда организатору торговли рекомендуется обращаться в Экспертный совет для определения, привели ли выявленные им или указанные в требовании (запросе) Банка России сделки (заявки на совершение сделок) с неликвидной ценной бумагой к существенному отклонению цены, и (или) спроса, и (или) предложения такой неликвидной ценной бумаги от уровня, который сформировался бы без этих сделок (заявок), либо к поддержанию цены, и (или) спроса, и (или) предложения такой неликвидной ценной бумаги на уровне, существенно отличающемся от того уровня, который сформировался бы без таких сделок (заявок) (пункт 3), и содержат рекомендации по оформлению указанных обращений в Экспертный совет на бумажном носителе с одновременным направлением на электронном носителе с приложением выписки из реестра договоров, заключенных на организованных торгах, содержащей информацию о сделках с неликвидной ценной бумагой, и выписки из реестра заявок, содержащей информацию о заявках на совершение сделок с неликвидной ценной бумагой, за определенный период, с обезличенными специальными обозначениями юридических и физических лиц (пункт 4).

Проанализировав содержание оспариваемых положений Методических рекомендаций, суд обоснованно исходил из того, что в них не содержится предписаний нормативно-правового характера в отношении неопределенного круга лиц, в том числе о правах и обязанностях участников торгов (лиц, которые допущены к участию в организаторских торгах), рассчитанных на неоднократное применение и направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений, как ошибочно полагает административный истец в апелляционной жалобе.

Правильным является вывод суда, что данный акт имеет рекомендательный характер, адресован исключительно организаторам торговли, не содержит правовых норм, затрагивающих права, свободы и обязанности граждан и, следовательно, не является по своей природе нормативным правовым актом.

Методические рекомендации в оспариваемой части не содержат положений, изменяющих понятие действий, относящихся к манипулированию рынком, определенные в статье 5 [Федерального закона от 27 июля 2010 г. N 224-ФЗ](#), не исключают применение части 2 статьи 5 названного закона и сами по себе не являются безусловными правовыми основаниями для привлечения к юридической ответственности, так как не содержат разъяснений [статьи 185.3 Уголовного кодекса Российской Федерации](#).

Доводы административного истца в апелляционной жалобе о том, что определение преступности деяния, наказание за которое предусмотрено [статьей 185.3 Уголовного кодекса Российской Федерации](#), поставлено в зависимость от заключения Экспертного совета, противоречат содержанию оспариваемых пунктов Методических рекомендаций, в которых таких предписаний об основаниях для привлечения лиц к юридической ответственности за манипулирование рынком не содержится. Методические рекомендации в оспариваемой части не могут рассматриваться как нарушающие права, свободы и законные интересы человека и гражданина, закрепленные частью 3 [статьи 15](#), частью 2 [статьи 54 Конституции Российской Федерации](#) и статьей 7 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, заключенной в г. Риме 4 ноября 1950 г., на что ошибочно указывает административный истец в апелляционной жалобе.

Ссылаясь в апелляционной жалобе в обоснование заявленного требования о незаконности оспариваемых положений Методических рекомендаций на возбуждение в отношении З. уголовного дела по части 2 [статьи 185.3 Уголовного кодекса Российской Федерации](#), административный истец фактически выражает несогласие с действиями следователя по особо важным делам первого следственного отдела управления по расследованию преступлений против государственной власти и в сфере экономики Главного следственного управления Следственного комитета Российской Федерации (далее - следователь), проверка которых не отнесена к компетенции Верховного Суда Российской Федерации в порядке абстрактного нормоконтроля (проверка нормативного правового акта вне связи с нарушением прав конкретного лица).

Суд обоснованно не согласился с доводами административного истца о нормативных правовых свойствах Методических рекомендаций в оспариваемой части и их обязательной государственной регистрации, так как Методические рекомендации не подпадают под сферу действия Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных [постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. N 1009](#) (далее - Правила).

Согласно пункту 1 Правил разъяснения о применении этих правил дает Министерство юстиции Российской Федерации.

Разъяснениями о применении Правил, утвержденными [приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 23 апреля 2020 г. N 105](#), предусмотрено, что акты рекомендательного характера не должны содержать предписания нормативного правового характера. В таких актах должны использоваться формулировки, указывающие на рекомендательный характер документа. Акты рекомендательного характера не подлежат представлению на государственную регистрацию в Министерство юстиции Российской Федерации (пункт 8).

В судебном заседании первой инстанции представитель Министерства юстиции Российской Федерации пояснил, что оспариваемые Методические рекомендации носят

рекомендательный характер, не являются нормативным правовым актом, не подлежат государственной регистрации и в оспариваемой части не нарушают права и законные интересы административного истца.

Ссылки в апелляционной жалобе на заключение Экспертного совета, постановление следователя о привлечении З. в качестве обвиняемого, свидетельствующие, по его мнению, о нормативном правовом характере оспоренных пунктов, не могут повлечь отмену обжалуемого решения, поскольку из анализа их содержания не следует, что они носят нормативный правовой характер.

Не опровергает вывода суда о том, что Методические рекомендации в оспариваемой части носят рекомендательный характер и ссылка административного истца в апелляционной жалобе на юридическое заключение по уголовному делу в отношении З., данное профессором кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права Саратовской государственной юридической академии Л., поскольку не имеет правового значения для рассмотрения и разрешения данного дела. Названное заключение является результатом субъективного толкования норм права и подготовлено в связи с обращением адвоката, осуществляющего защиту интересов З.

Вопреки утверждениям административного истца в апелляционной жалобе пункты 3, 4 Методических рекомендаций как по содержанию, так и в случае их использования организатором торговли не являются правовым основанием для привлечения каких-либо лиц к юридической ответственности, не устанавливают, не изменяют и не отменяют правила, обязательные для неопределенного круга лиц, являются определенными, не допускают неоднозначного толкования и не нарушают прав и законных интересов административного истца.

Доводы, приведенные административным истцом в апелляционной жалобе о незаконности Методических рекомендаций в оспариваемой части основаны на ошибочном толковании норм материального права, повторяют доводы первоначального административного искового заявления, адресованного суду первой инстанции, были проверены судом и им дана надлежащая правовая оценка в обжалуемом решении.

Каких-либо новых правовых доводов, которые не были бы известны суду первой инстанции и не получили бы правильной оценки в обжалованном решении, апелляционная жалоба не содержит.

Установив, что пункты 3, 4 Методических рекомендаций не противоречат требованиям федерального законодательства и, следовательно, прав и законных интересов административного истца в указанном им аспекте не нарушают, суд первой инстанции на основании пункта 2 части 5 [статьи 217.1 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации](#) правомерно отказал в удовлетворении заявленного требования.

Ссылки в апелляционной жалобе на то, что суд не рассмотрел все требования административного истца, заявленные им в первоначальном административном исковом заявлении, в частности о признании недействующими приказа Федеральной службы по

финансовым рынкам от 24 января 2012 г. N 12-4/пз-н "Об утверждении Методических рекомендаций по установлению критериев существенного отклонения цены, спроса, предложения и объема торгов неликвидными ценными бумагами", Методических рекомендаций по установлению критериев существенного отклонения цены, спроса, предложения и объема торгов неликвидными ценными бумагами, утвержденных Центральным банком Российской Федерации 23 марта 2016 г. N 8-МР, не могут повлечь отмену принятого судом решения.

Из материалов дела усматривается, что определением Верховного Суда Российской Федерации от 21 мая 2021 г. N АКПИ21-435 в принятии административного искового заявления З. в части признания недействующими приказа Федеральной службы по финансовым рынкам от 24 января 2012 г. N 12-4/пз-н "Об утверждении Методических рекомендаций по установлению критериев существенного отклонения цены, спроса, предложения и объема торгов неликвидными ценными бумагами", Методических рекомендаций по установлению критериев существенного отклонения цены, спроса, предложения и объема торгов неликвидными ценными бумагами, утвержденных Центральным банком Российской Федерации 23 марта 2016 г. N 8-МР, отказано в соответствии с частью 1 [статьи 210 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации](#) в связи с тем, что на время подачи административного искового заявления оспариваемые положения указанных актов прекратили свое действие в связи с изданием оспариваемых Методических рекомендаций. Названное определение не было обжаловано административным истцом.

Решение суда первой инстанции должным образом мотивированно, в нем дана оценка всем юридически значимым обстоятельствам, имеющим значение для дела, указанным в части 3 [статьи 217.1 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации](#). Доводы в апелляционной жалобе о нарушении и неправильном применении судом норм материального и процессуального права несостоятельны.

Предусмотренных [статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации](#) оснований для отмены или изменения решения в апелляционном порядке не имеется.

Руководствуясь [статьями 308 - 311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации](#), Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 3 сентября 2021 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу З. - без удовлетворения.

Председательствующий
Г.В.МАНОХИНА

Члены коллегии
В.Ю.ЗАЙЦЕВ
О.Н.НЕФЕДОВ

Версия #1

Журнал АО создал 30 ноября 2021 19:34:00

Журнал АО обновил 26 февраля 2024 15:26:20