



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ20-252

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

27 августа 2020 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Манохиной Г.В.,
Горчаковой Е.В.,
Ситникова Ю.В.

при секретаре

Горбачевой Е.А.

с участием прокурора

Масаловой Л.Ф.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Люлинского Артема Хаимовича о признании недействующими приказов Федеральной службы по финансовым рынкам от 19 мая 2011 г. № 11-21/пз-н «Об утверждении Методических рекомендаций по установлению критериев существенного отклонения цены ликвидных ценных бумаг», от 30 августа 2011 г. № 11-38/пз-н «Об утверждении Методических рекомендаций по установлению критериев существенного отклонения цены низколиквидных ценных бумаг», от 28 декабря 2011 г. № 11-70/пз-н «Об утверждении Методических рекомендаций по установлению критериев существенного отклонения объема торгов ликвидными и низколиквидными ценными бумагами», от 28 декабря 2011 г. № 11-71/пз-н «Об утверждении Методических рекомендаций по установлению критериев существенного отклонения спроса и предложения ликвидных и низколиквидных ценных бумаг»

по апелляционным жалобам, поданным Люлинским А.Х. и его представителем Подоприхиным В.Е. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 23 июня 2020 г. по делу № АКПИ20-66, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Манохиной Г.В., объяснения Люлинского А.Х. и его представителя Подоприхина В.Е., поддержавших доводы апелляционных жалоб, возражения относительно доводов апелляционных жалоб представителей Центрального банка Российской Федерации Авакяна А.Р., Сорокина О.В., Акинфиевой Д.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной,

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Федеральная служба по финансовым рынкам (далее – ФСФР России) приказом от 19 мая 2011 г. № 11-21/пз-н утвердила Методические рекомендации по установлению критериев существенного отклонения цены ликвидных ценных бумаг (далее – Приказ № 11-21/пз-н и Методические рекомендации № 11-21/пз-н). Акт опубликован в «Вестнике Федеральной службы по финансовым рынкам» 2011 г., № 7.

Приказом ФСФР России от 30 августа 2011 г. № 11-38/пз-н утверждены Методические рекомендации по установлению критериев существенного отклонения цены низколиквидных ценных бумаг (далее – Приказ № 11-38/пз-н и Методические рекомендации № 11-38/пз-н). Акт опубликован в «Вестнике Федеральной службы по финансовым рынкам» 2011 г., № 10.

Приказом ФСФР России от 28 декабря 2011 г. № 11-70/пз-н утверждены Методические рекомендации по установлению критериев существенного отклонения объёма торгов ликвидными и низколиквидными ценными бумагами (далее – Приказ № 11-70/пз-н и Методические рекомендации № 11-70/пз-н). Акт опубликован в «Вестнике Федеральной службы по финансовым рынкам» 2012 г., № 2.

Приказом ФСФР России от 28 декабря 2011 г. № 11-71/пз-н утверждены Методические рекомендации по установлению критериев существенного отклонения спроса и предложения ликвидных и низколиквидных ценных бумаг (далее – Приказ № 11-71/пз-н и Методические рекомендации № 11-71/пз-н). Акт опубликован в «Вестнике Федеральной службы по финансовым рынкам» 2012 г., № 2.

В настоящее время Приказ № 11-70/пз-н не применяется в связи с изданием Банком России Методических рекомендаций по установлению критериев существенного отклонения объёма торгов ценными бумагами от 11 марта 2019 г. № 7-МР (приказ Банка России от 12 марта 2019 г. № ОД-503).

Указанные в Методических рекомендациях № 11-21/пз-н, № 11-38/пз-н, № 11-70/пз-н, № 11-71/пз-н критерии рекомендуется устанавливать каждому организатору торговли на рынке ценных бумаг и каждой фондовой бирже (далее также – организаторы торговли), где совершаются сделки с ценными бумагами, и включать в состав рассчитываемых организаторами торговли критериев нестандартных сделок (заявок), то есть сделок (заявок), имеющих

признаки неправомерного использования инсайдерской информации и (или) манипулирования рынком (пункты 2, 3 данных актов).

Люлинский А.Х. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании не действующими со дня издания Приказов № 11-21/пз-н, № 11-38/пз-н, № 11-70/пз-н, № 11-71/пз-н и утверждённых ими методических рекомендаций (далее также совместно – Методические рекомендации). В обоснование заявленного требования сослался на то, что Методические рекомендации определяют порядок организации и проведения расчётов критериев существенных отклонений параметров финансовых инструментов, и, несмотря на упоминание в них слова «рекомендуется» в отсутствие иных подобных актов в рассматриваемой сфере, фактически устанавливают обязательный порядок их исполнения всеми участниками рынка, рассчитаны на неоднократное применение в отношении неопределённого круга лиц, то есть, по сути, эти акты обладают нормативными правовыми свойствами. Люлинский А.Х. считает, что при издании оспариваемых актов не соблюден порядок их принятия – в нарушение Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, статьи 7 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» оспариваемые акты не проходили государственную регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) и официально не опубликовывались.

Полагает, что Методические рекомендации противоречат статье 185³ Уголовного кодекса Российской Федерации и Федеральному закону от 27 июля 2010 г. № 224-ФЗ «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее также – Федеральный закон № 224-ФЗ) и не отвечают критериям проверяемости, достоверности и объективности, не содержат порядок получения используемых в них математических значений коэффициентов Z_1 , Z_2 , Z_3 , Z_4 и поправочного коэффициента R ; оспоренное регулирование не отвечает целям Федерального закона № 224-ФЗ и изменяет понятие «действия, относящиеся к манипулированию рынком», данное в пункте 2 части 1 статьи 5 этого закона.

Нарушение своих прав Люлинский А.Х. усматривает в том, что оспариваемые им полностью приказы с утверждёнными методическими рекомендациями применены в уголовном деле. Приговором Кировского районного суда г. Казани от 13 августа 2019 г. он признан виновным в совершении преступления, предусмотренного частью второй статьи 185³ (Манипулирование рынком) Уголовного кодекса Российской Федерации.

Указом Президента Российской Федерации от 25 июля 2013 г. № 645 «Об упразднении Федеральной службы по финансовым рынкам, изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации»

Федерации» названная служба упразднена, её функции по регулированию, контролю и надзору в сфере финансового рынка переданы Центральному банку Российской Федерации (Банк России).

Банк России, привлечённый судом к участию в деле в качестве административного ответчика, административный иск не признал, указав, что Методические рекомендации были разработаны ФСФР России в соответствии с полномочиями, предусмотренными статьями 5 и 14 Федерального закона № 224-ФЗ; по своей правовой природе Методические рекомендации не являются нормативными правовыми актами, требующими государственной регистрации и официального опубликования; не содержат признаков актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами; носят рекомендательный характер; адресованы организаторам торговли и не могут нарушать либо иным образом затрагивать права и законные интересы административного истца.

Минюст России, привлечённый к участию в деле в качестве заинтересованного лица, с административным иском требованием не согласился в связи с тем, что оспариваемые акты носят рекомендательный характер.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 23 июня 2020 г. в удовлетворении административного искового заявления Люлинскому А.Х. отказано.

В апелляционных жалобах, поданных Люлинским А.Х. и его представителем Подоприхиным В.Е., они просят об отмене решения и принятии по административному делу нового решения об удовлетворении административного искового заявления ввиду существенного нарушения судом норм материального и процессуального права, неправильного определения обстоятельств, имеющих значение для административного дела. Указывают, что Методические рекомендации, по сути, разъясняют законодательство и обладают нормативными правовыми свойствами, затрагивают права неопределённого круга лиц, поскольку эти акты являются основанием для урегулирования соответствующих правоотношений – на практике исключительно на их основе возможно математически рассчитать, являются ли действия на рынке ценных бумаг манипулятивными или нет, что впоследствии будет служить основанием для применения санкций к участникам торгов или нет; несмотря на то, что в Методических рекомендациях содержатся формулировки рекомендательного характера, в силу части 2 статьи 5 Федерального закона № 224-ФЗ эти акты обязательны для исполнения организаторами торгов, их применение приводит к завышению числа операций с превышением параметров существенных отклонений и увеличению расчётной величины излишнего дохода или ущерба участников торгов.

В апелляционной жалобе, поданной представителем Люлинского А.Х. адвокатом Подоприхиным В.Е., указано, что судом первой инстанции неверно определены обстоятельства, имеющие значение для дела, неправильно применены нормы материального и процессуального права, оспариваемые акты, вопреки выводу суда первой инстанции, обладают нормативными

свойствами и разъясняют порядок применения статьи 5 Федерального закона № 224-ФЗ; обжалуемое решение немотивированно, в нём не дана оценка всем доводам административного искового заявления; судом не в полной мере учтена позиция Минюста России по данному делу, а также выводы специалиста относительно структуры математических формул, используемых в Методических рекомендациях; Приказом № 11-38/пз-н, № 11-70/пз-н, № 11-71/пз-н безосновательно придана обратная сила, а сведения о публикации оспариваемых актов в «Вестнике ФСФР России» недостоверны.

Минюст России просил о рассмотрении дела в отсутствие его представителя, поддержав позицию, изложенную суду первой инстанции.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционных жалоб, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для их удовлетворения не находит.

Согласно статье 217¹ 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, определёнными этой статьёй (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 неопределённого 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).

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

В пункте 3 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 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 неопределённого круга лиц.

Таких признаков судом первой инстанции не установлено.

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 № 224-ФЗ (часть 2 статьи 1), который не устанавливает критериев существенного отклонения цен, спроса, предложения или объёма торгов финансовым инструментом, иностранной валютой и (или) товаром от уровня цены, спроса, предложения или объёма торгов таким финансовым инструментом, иностранной валютой и (или) товаром, который сформировался бы без учёта действий, признаваемых манипулированием рынком.

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

Подпунктом 11 части 1 статьи 14 этого же закона предусматривалось, что федеральный орган исполнительной власти в области финансовых рынков обобщает и анализирует практику применения указанного федерального закона, разрабатывает методические рекомендации по его применению, в том числе по расчёту размера дохода или суммы убытков, которых лицо избежало в результате неправомерного использования инсайдерской информации и (или) манипулирования рынком, а также размера возмещения убытков, причинённых в результате неправомерного использования инсайдерской информации и (или) манипулирования рынком.

В период принятия оспариваемых актов таким федеральным органом исполнительной власти являлась ФСФР России, к полномочиям которой в числе прочего относилось издание методических материалов и рекомендаций по вопросам, отнесённым к её компетенции (пункт 1, подпункт 5.5 Положения о ФСФР России, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 317; пункт 1, подпункт 5.14 Положения о ФСФР России, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 29 августа 2011 г. № 717).

В настоящее время аналогичное полномочие передано Банку России (часть 2 статьи 5, пункт 11 части 1 статьи 14 Федерального закона № 224-ФЗ).

При таких данных суд первой инстанции верно исходил из того, что Методические рекомендации утверждены компетентным федеральным органом исполнительной власти в соответствии с предоставленными ему полномочиями

и во исполнение требований закона. Административным истцом компетенция ФСФР России на издание оспариваемых актов не оспаривается.

Предложенные расчёты рекомендовано использовать организаторам торговли на рынке ценных бумаг и фондовым биржам в целях предоставления информации по запросам ФСФР России при проведении проверки действий лиц, имеющих признаки манипулирования ценами ценных бумаг, предоставления в ФСФР России сведений о нестандартных сделках (заявках), то есть сделках (заявках), имеющих признаки неправомерного использования инсайдерской информации и (или) манипулирования рынком, а также отчётов о результатах проверки таких сделок (пункты 2 и 3 Приказов № 11-21/пз-н, № 11-38/пз-н, № 11-70/пз-н, № 11-71/пз-н).

В предлагаемых формулах используются коэффициенты разброса при уменьшении цены ценной бумаги – Z_1 и Z_2 (пункты 24, 25 Методических рекомендаций № 11-21/пз-н); коэффициент разброса при уменьшении цены ценной бумаги – Z_1 и коэффициент разброса при увеличении цены ценной бумаги – Z_2 (пункты 22, 23 Методических рекомендаций № 11-38/пз-н); коэффициент разброса при увеличении объёма торгов ценной бумагой – Z_3 (пункт 8 Методических рекомендаций № 11-70/пз-н); коэффициент разброса, устанавливаемый организатором торговли – Z_4 (пункт 6.3 Методических рекомендаций № 11-71/пз-н), и применяется поправочное значение R , оперативно вводимое решением ФСФР России в случае значимых системных событий (явлений), которое не может быть отрицательным. Значения коэффициентов Z_1, Z_2, Z_3, Z_4 подлежат установлению (в том числе отмене, изменению) организаторами торговли по согласованию с ФСФР России, поправочное значение R подлежит определению (в том числе отмене) решением ФСФР России.

Проанализировав содержание Методических рекомендаций, суд первой инстанции пришёл к обоснованному выводу о том, что в них не содержится (вопреки утверждениям Люлинского А.Х.) формулировок долженствования в отношении неопределённого круга лиц, каких-либо норм о правах или обязанностях участников торгов (лиц, которые допущены к участию в организованных торгах), правил поведения, обязательных для неопределённого круга лиц, в том числе граждан.

Правильным является вывод суда первой инстанции о том, что оспариваемые акты текстуально изложены как пособия, имеют рекомендательный характер, адресованы исключительно организаторам торговли и не содержат правовых норм, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина.

Ссылки административного истца на то, что оспариваемые акты изданы и введены в действие в нарушение требований, предъявляемых Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, лишены правовых оснований, так как Методические рекомендации не

подпадают под сферу действия названного постановления Правительства Российской Федерации.

Согласно Разъяснениям о применении поименованных выше Правил, утверждённым приказом Минюста России от 4 мая 2007 г. № 88 (подпункт «д» пункта 15), действовавшим в период издания Методических рекомендаций, Разъяснениям Минюста России от 23 апреля 2020 г. № 105 (пункт 8), действующим в настоящее время, акты рекомендательного характера не подлежат представлению на государственную регистрацию в Минюст России.

Письмами Минюста России от 5 июля 2011 г. № 01/44179-ДК, от 4 октября 2011 г. № 01/71327-ВЕ Приказы № 11-21/пз-н, № 11-38/пз-н были возвращены без рассмотрения по тем основаниям, что они носят рекомендательный характер и не подлежат представлению на государственную регистрацию.

В судебном заседании первой инстанции представитель Минюста России пояснил, что отсутствуют основания для удовлетворения административного искового заявления, так как оспариваемые акты носят рекомендательный характер, распространяют своё действие на конкретную группу профессиональных участников рынка, не являются нормативными правовыми актами и не нарушают права и законные интересы административного истца.

Довод апелляционных жалоб о том, что судом первой инстанции не учтена позиция Минюста России по данному делу, нельзя признать состоятельным. Выводы суда основаны на анализе всех высказанных позиций по административному делу, включая позицию Минюста России, которая нашла отражение в тексте обжалуемого решения. Кроме того, правовая позиция, изложенная Минюстом России, не является обязательной для суда.

Утверждение в апелляционных жалобах о том, что в обжалуемом решении не дана оценка всем доводам административного истца, является необоснованным. Решение суда первой инстанции должным образом мотивировано, в нём дана оценка всем юридически значимым обстоятельствам, имеющим значение для дела, указанным в части 3 статьи 217¹ Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Приложенные к апелляционной жалобе заключения № 03/1/20, № 03/2/20, № 03/3/20, № 03/4/20 специалиста кафедры высшей математики Санкт-Петербургского государственного университета гражданской авиации, в которых дана оценка структуры математических формул и алгоритмов расчётов, содержащихся в Методических рекомендациях, не является поводом для отмены обжалуемого судебного акта, поскольку данные заключения, по существу, представляют собой субъективное мнение их автора, не является доказательством незаконности решения суда первой инстанции, которым проводилась проверка оспариваемых актов федерального органа исполнительной власти на предмет соответствия закону.

Методические рекомендации не содержат положений, изменяющих понятие «действия, относящиеся к манипулированию рынком», которое определено в пункте 2 части 1 статьи 5 Федерального закона № 224-ФЗ, или

признаки составов преступлений, предусмотренных частями первой и второй статьи 185³ Уголовного кодекса Российской Федерации.

Оспариваемые акты, как по содержанию, так и в случае их использования организатором торговли не являются правовым основанием для привлечения каких-либо лиц к юридической ответственности за манипулирование рынком. В случае применения организатором торговли в целях реализации статьи 5 Федерального закона № 224-ФЗ Методических рекомендаций их действие распространяется исключительно на обозначенное в этих актах взаимодействие организаторов торговли и Банка России (до 1 сентября 2013 г. – ФСФР России).

Поскольку Методические рекомендации не устанавливают, не изменяют и не отменяют правила, обязательные для неопределённого круга лиц, не противоречат требованиям федерального законодательства, являются определёнными, не допускают неоднозначного толкования и не могут рассматриваться как нарушающие права административного истца в указанных им аспектах, суд первой инстанции правомерно, на основании пункта 2 части 5 статьи 217¹ Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отказал Люлинскому А.Х. в удовлетворении заявленных требований.

Приказы № 11-21/пз-н, № 11-38/пз-н, № 11-70/пз-н, № 11-71/пз-н, включая утверждённые ими методические рекомендации, не являются актами уголовного законодательства Российской Федерации, непосредственно не регулируют правоотношения в сфере привлечения к уголовной ответственности, не содержат разъяснений статьи 185³ Уголовного кодекса Российской Федерации, не устанавливают не предусмотренных названным кодексом или статьёй 5 Федерального закона № 224-ФЗ общеобязательных правил, поэтому доводы апелляционных жалоб Люлинского А.Х. об их противоречии положениям Уголовного кодекса Российской Федерации и Федерального закона № 224-ФЗ ошибочны. Эти доводы апелляционных жалоб повторяют доводы административного искового заявления, проверены судом первой инстанции и правильно признаны несостоятельными, направленными к оценке постановленного в отношении Люлинского А.Х. приговора Кировского районного суда г. Казани от 13 августа 2019 г., проверка законности которого осуществляется в порядке, предусмотренном Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации.

Ссылки в апелляционной жалобе на то, что в Приказах № 11-38/пз-н, № 11-70/пз-н, № 11-71/пз-н содержатся рекомендации, адресованные организаторам торговли, использовать предлагаемые методики по установлению критериев в отношении сделок с ценными бумагами, совершённых на торгах этих организаторов после 30 июля 2011 г., то есть ранее даты издания этих приказов, не свидетельствуют о незаконности обжалованного решения суда, поскольку никакому закону такие рекомендации не противоречат.

Утверждения Люлинского А.Х. об отсутствии фактической публикации оспариваемых актов в «Вестнике ФСФР России» не соответствуют действительности, оснований не доверять данным официальных

информационно-справочных систем по вопросу публикации оспариваемых актов у суда не имелось.

Довод апелляционных жалоб о том, что в силу части 2 статьи 5 Федерального закона № 224-ФЗ Методические рекомендации имеют нормативный правовой характер и обязательны для исполнения, ошибочен, основан на неверном толковании приведённой нормы закона, в которой не содержится такого положения.

В апелляционных жалобах не приведено доводов, опровергающих выводы суда первой инстанции о законности оспариваемых актов, оснований считать такие выводы ошибочными у Апелляционной коллегии не имеется.

Обжалуемое судебное решение вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права. Предусмотренных статьёй 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 23 июня 2020 г. оставить без изменения, апелляционные жалобы Люлинского Артема Хаимовича – без удовлетворения.

Председательствующий


Г.В. Манохина

Члены коллегии


Е.В. Горчакова


Ю.В. Ситников