

Особенности административно-юрисдикционных отношений в области рынка ценных бумаг

Аннотация. В статье раскрывается сущность категории «административная юрисдикция», ее соотношение с терминами «судопродводство», «подведомственность», «подсудность». Раскрывается понятие «административная юрисдикция в области рынка ценных бумаг». Административно-правовые конфликты (споры) в области рынка ценных бумаг имеют разновидности по следующим основаниям: по статусу инициатора конфликта (спора), по субъекту разрешения конфликта (спора) в области рынка ценных бумаг, по способу инициации спора в области рынка ценных бумаг, по основанию инициации спора и по разновидностям административно-юрисдикционных отношений. Применительно к рынку ценных бумаг автор выделяет только два вида административно-юрисдикционных отношений: отношения, возникающие из производства по жалобам, и отношения, возникающие из производства по делам об административных правонарушениях.

Ключевые слова: рынок ценных бумаг; Банк России; административная юрисдикция; производство по жалобам; производство по делам об административных правонарушениях; административно-правовой конфликт (спор).



Анастасия Вячеславовна СЛАДКОВА,
доцент кафедры административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук, доцент
nastslad@mail.ru
125993, Россия, г. Москва, Садовая-Кудринская ул., д. 9

Anastasiya V. Sladkova,

Associate Professor of the Department of administrative law and process of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Cand. Sci. (Law), Associate Professor
nastslad@mail.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Features of administrative and jurisdictional relations in the field of the securities market

Abstract. The article reveals the essence of the category administrative jurisdiction, its relation to the terms judicial proceedings, jurisdiction, jurisdiction. The concept of administrative jurisdiction in the field of the securities market is revealed. Administrative and legal conflicts (disputes) in the field of the securities market have varieties on the following grounds: by the status of the initiator of the conflict (dispute), by the subject of the resolution of the conflict (dispute) in the field of the securities market, by the method of initiating a dispute in the field of the securities market, by the basis of the initiation of the dispute and by types of administrative and jurisdictional relations. With regard to the securities market, the author identifies only two types of administrative and jurisdictional relations: relations arising from complaints proceedings and relations from proceedings on administrative offenses.

© Сладкова А. В., 2024

Keywords: securities market; Bank of Russia; administrative jurisdiction; complaints proceedings; proceedings on administrative offenses; administrative and legal conflict (dispute).

Административная юрисдикция тесно связана с деятельностью органов публичной власти, их должностных лиц и судов по рассмотрению дел, возникающих из спорных административных правоотношений, в том числе в области рынка ценных бумаг.

Некоторое время термин «юрисдикция» трактовался как «судопроизводство» и административисты объясняли это неточным переводом. Латинско-русский словарь, представленный в приложении известного всем российским юристам учебника латинского языка И. С. Розенталя и В. С. Соколова, дает перевод термина *jurisdictio* (*ius + dico*) как подсудность, судебная компетенция¹. И. С. Перетерский переводил термин «юрисдикция» как разрешение конфликта или применение «подлежащей властью установленных правил»².

Словарь иностранных слов латинский термин «юрисдикция» переводит в двух значениях: а) подсудность, право производить суд, решать правовые вопросы; б) правовая сфера, на которую распространяются полномочия данного государственного органа³.

А. П. Шергин, исследовавший в 70-х гг. XX в. эту проблему, определяет административную юрисдикцию как вид правоохранительной деятельности органов государственного управления и других компетентных органов, охватывающий рассмотрение дел об административных правонарушениях и принятие решения по ним в установленных законом формах и порядке. При этом юрисдикция не может быть отождествлена ни с правосудием, ни с судебной деятельностью в целом, поскольку подобная конструкция означала бы рассмотрение части вместо целого⁴. С такой позицией в целом можно было бы согласиться, однако представляется, что определение административной юрисдикции только как вида правоохранительной деятельности, связанной лишь с рассмотрением и разрешением дел об административных правонарушениях, спорно.

Базисом осуществления административно-юрисдикционных полномочий, в том числе в области рынка ценных бумаг, может быть как правоохранительная, так и правоприменительная деятельность. Сам по себе термин «юрисдикция» в последнее время трактуется юристами как *подведомственность* (хотя многие современные словарные источники продолжают определять этот термин как

¹ Розенталь И. С., Соколов В. С. Учебник латинского языка. 2-е изд. М. : Издательство литературы на иностранных языках, 1956. С. 147.

² Перетерский И. С. Всеобщая история государства и права. Часть первая: Древний мир. Вып. 2: Древний Рим. М., 1945. С. 74.

³ Словарь иностранных слов. 18-е изд. М. : Русский язык, 1979. С. 610.

⁴ Шергин А. П. Административная юрисдикция. М. : Юридическая литература, 1979. С. 11–12, 45.

подсудность)⁵. Юрисдикционная деятельность осуществляется при рассмотрении административно-правового конфликта (спора), а также при применении административного принуждения; при ее осуществлении дается правовая оценка поведения лиц, участвующих в спорном правоотношении.

Под административно-правовым спором в области рынка ценных бумаг можно понимать *конфликт интересов участников административного правоотношения в области рынка ценных бумаг, разрешение которого невозможно без участия уполномоченного лица, не являющегося стороной (участником) такого правоотношения.*

Административно-юрисдикционной деятельности присущи определенные принципы, позволяющие определить правовые условия ее осуществления. К числу этих принципов можно отнести: конституционность, законность, защиту прав и законных интересов личности, общества и государства, объективную истину, состязательность, официальность, формальность, функциональную компетенцию, экономичность производства и иные.

Административная юрисдикция как процессуально-правовая категория служит в конечном счете целям правоохраны, обеспечения стабильного правопорядка во всех сферах жизни и деятельности общества и государства. Ее основное назначение — правовая защита административно-правовых норм и отношений. Одновременно в рамках административно-юрисдикционной деятельности практически осуществляется защита и многих других правовых отношений⁶.

Сравнение административного процесса с административно-юрисдикционным процессом позволяет установить, что последний не только регулируется административно-процессуальными нормами, но и является при этом частью административного процесса. Особенности административно-юрисдикционной деятельности проявляются прежде всего в вопросе о том, какой из субъектов уполномочен на ее осуществление и по какому предмету.

Внесудебную административно-юрисдикционную деятельность в случаях, предусмотренных законом, осуществляют органы исполнительной власти (в настоящее время такими полномочиями наделены и иные субъекты, например Банк России) и специально создаваемые юрисдикционные органы, судебную — органы правосудия.

Субъекты административно-юрисдикционной деятельности действуют в рамках предоставленных им полномочий, при этом процессуальный порядок осуществления ими такой деятельности различается. Кроме того, органы правосудия,

⁵ Подробнее см.: Сладкова А. В. Подведомственность и подсудность дел об административных правонарушениях в области рынка ценных бумаг // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения) : сборник статей по материалам международной научно-практической конференции, посвященной памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации Сорокина Валентина Дмитриевича в связи со 100-летием со дня рождения, Санкт-Петербург, 29 марта 2024 г. СПб. : Санкт-Петербургский университет МВД РФ, 2024. С. 841–850.

⁶ Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации : учебник. М. : Зерцало, 1996. С. 319, 325.

рассматривая дела, возникающие из административных правоотношений, являются контрольной инстанцией по отношению к органам исполнительной власти, осуществляющей административно-юрисдикционную деятельность.

С учетом проведенного анализа различных точек зрения на проблемы административной юрисдикции, как представляется, можно сформулировать следующие выводы:

а) под административно-юрисдикционной деятельностью следует понимать урегулированную административно-процессуальными нормами процессуальную деятельность уполномоченных органов и должностных лиц по рассмотрению и разрешению административных споров, в ходе которой дается правовая оценка поведения субъектов спорного правоотношения;

б) субъектами, осуществляющими административно-юрисдикционную деятельность, могут быть органы исполнительной власти, их должностные лица, Банк России, специально созданные административно-юрисдикционные органы и суды;

в) субъекты административно-юрисдикционной деятельности наделены полномочиями по назначению и (или) применению мер административного принуждения.

Обобщая изложенное, можно сделать вывод, что под административной юрисдикцией в области рынка ценных бумаг понимается *нормативно урегулированная деятельность уполномоченных лиц по рассмотрению и разрешению в установленной законом административно-процессуальной форме административно-правовых конфликтов (споров) в области рынка ценных бумаг, вытекающих из административных правоотношений, и по применению мер административного принуждения.*

Административно-юрисдикционное правоотношение в области рынка ценных бумаг складывается как правоохранительное и вертикальное, в нем статус спорящих сторон различен. Обе стороны обладают административной правосубъектностью, но властный субъект уполномочен на принятие таких односторонних решений в отношении безвластного субъекта, которые имеют предметный характер и связаны с материальными, организационными, финансовыми и иными социальными благами.

Так, должностное лицо Банка России может отказать гражданину в выдаче запрошенного документа или в принятии решения в пользу обратившегося. Такой отказ может быть легитимным, а может быть незаконным, т.е. нарушать субъективные права гражданина. Если переговоры гражданина с вышестоящим должностным лицом Банка России не устранили возникших разногласий, то очевидно, что процедурное правоотношение «должностное лицо — гражданин», предметом которого являлась позитивная реализация властным субъектом элемента присущей ему компетенции в отсутствие административного принуждения или спора, трансформировалось в конфликтное — юрисдикционное, в котором гражданин предполагает, что представитель органа публичной власти, реализуя властные полномочия, нарушает (либо не соблюдает) его права.

Общие положения о полномочиях административных органов и порядке осуществления ими досудебных юрисдикционных действий, связанных с административными правонарушениями, изложены в действующем КоАП РФ.

Административно-правовые конфликты (споры) в области рынка ценных бумаг можно классифицировать по ряду оснований:

- *по статусу инициатора конфликта (спора)*. Им может быть как властный субъект (Банк России), так и лицо, не наделенное властными полномочиями (*невластный, безвластный субъект*). Конфликт по инициативе властного субъекта возникает в случае выявления факта объективно неправомерного поведения невластного субъекта либо при наличии необходимости применения к невластному субъекту мер административного принуждения. Конфликт (спор) по инициативе лица, не наделенного властными полномочиями, возникает в случае появления у этого лица субъективного мнения или предположения о нарушении его права или охраняемого законом интереса актом или деянием властного субъекта;
- *по субъекту разрешения конфликта (спора) в области рынка ценных бумаг*. Существуют конфликты (споры), рассматриваемые органами исполнительной власти, специально созданными органами административной юрисдикции, Банком России (это органы административной юрисдикции), а также судами, уполномоченными разрешать по существу административные конфликты (споры), т.е. *органами административной юстиции*;
- *по способу инициации спора в области рынка ценных бумаг*. Спор может быть инициирован, например, составлением процессуального документа (протокола об административном правонарушении) по факту совершения административного правонарушения; подачей жалобы; подачей заявления (в том числе при рассмотрении дела в порядке судебного нормоконтроля);
- *по основанию инициации спора*. Основанием может быть, например, совершение лицом административного правонарушения; подача жалобы на действие (бездействие) или на решение властного субъекта; подача заявления о признании не соответствующим закону правового (в том числе и нормативного) акта властного субъекта;
- *по разновидностям административно-юрисдикционных отношений*. Здесь можно выделить: отношения, возникающие из производства по жалобам, дисциплинарного производства и производства по делам об административных правонарушениях.

Именно на последней классификации и хотелось бы остановиться более подробно. Применительно к рынку ценных бумаг можно выделить только два вида административно-юрисдикционных отношений: отношения, возникающие из производства по жалобам, и отношения из производства по делам об административных правонарушениях.

Производство по жалобам в области рынка ценных бумаг регулируется как общим, так и специальным законодательством. Принимая во внимание, что жалоба является видом обращения, следует обратиться к Федеральному закону от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее — Закон № 59-ФЗ, Закон об обращениях граждан). Согласно ч. 2 ст. 1 Закона № 59-ФЗ установленный данным Законом порядок рассмотрения обращений граждан распространяется на все обращения граждан, за исключением обращений, которые подлежат рассмотрению в порядке, установленном федеральными конституционными законами и иными федеральными законами (открытый перечень).

Особенность порядка рассмотрения обращений граждан и организаций в области рынка ценных бумаг регламентирована главой XI.2 «Порядок рассмотрения Банком России обращений граждан»⁷ Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»⁸ (далее — Закон № 86-ФЗ).

Статьей 79.3 Закона № 86-ФЗ определено, что поступившее в Банк России обращение физического лица (заявителя) о нарушении кредитной организацией, некредитной финансовой организацией, бюро кредитных историй его прав, свобод и законных интересов либо прав, свобод и законных интересов других лиц в течение семи рабочих дней со дня регистрации в Банке России *направляется для рассмотрения по существу в финансовую организацию, действия (бездействие) которой обжалуются, за исключением случаев, указанных в ст. 79.4 данного Федерального закона*. При этом наличие подписи заявителя в обращении не требуется. Так, согласно ст. 79.4 Закона № 86-ФЗ обращение не подлежит направлению Банком России в финансовую организацию в случае, если обращение содержит:

- 1) копию ответа финансовой организации на обращение, который, по мнению заявителя, направлен с нарушением установленных законодательством РФ требований, в случае, если заявитель ранее направлял обращение в финансовую организацию;
- 2) информацию о нарушениях в сфере корпоративных отношений в акционерных обществах или о нарушениях в связи с действиями (бездействием) финансовой организации как эмитента эмиссионных ценных бумаг;
- 3) отказ заявителя от направления Банком России обращения в финансовую организацию;
- 4) недостаточную информацию о финансовой организации, действия (бездействие) которой обжалуются заявителем, если у Банка России отсутствует информация о том, что обращение связано с действиями (бездействием) конкретной финансовой организации.

Важно отметить, что обращения, не подлежащие направлению в финансовую организацию для рассмотрения по существу, подлежат рассмотрению Банком России в порядке и сроки, которые предусмотрены Законом об обращениях граждан.

Иными словами, Банк России самостоятельно рассматривает обращение или перенаправляет его в финансовую организацию, действия (бездействие) которой обжалуются.

Одним из важнейших видов административно-юрисдикционных отношений в области рынка ценных бумаг является *производство по делам об административных правонарушениях*, которое является одной из форм процессуальной юрисдикционной деятельности соответствующих судей, органов и должностных лиц. Оно представляет собой *совокупность последовательно совершаемых взаимосвязанных процессуальных действий по возбуждению, административному расследованию, рассмотрению и принятию решения по делу, обжалованию и исполнению решения по делу об административном правонарушении*.

⁷ Данная глава была введена Федеральным законом от 04.08.2023 № 442-ФЗ.

⁸ СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

Согласно общим положениям КоАП РФ (пп. 4 и 5 ч. 1 ст. 1.3), к ведению Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относятся установление порядка производства по делам об административных правонарушениях, установление процессуальных мер обеспечения названного производства, порядка исполнения постановлений о назначении административных наказаний.

Таким образом, правовые основы административно-процессуальной деятельности по делам об административных правонарушениях в области рынка ценных бумаг по общему правилу устанавливаются только законом на федеральном уровне. При этом процессуальные нормы КоАП РФ распространяют свое действие как на судебный, так и на внесудебный (административный) порядок производства по делам об административных правонарушениях.

Следует принять во внимание, что в КоАП РФ нет прямого указания в названии главы о принципах производства по делам об административных правонарушениях (гл. 24 КоАП РФ называется «Общие положения», а раздел IV посвящается производству по делам об административных правонарушениях). В этой связи можно было бы предположить, что в этой главе таких принципов не содержится. Вместе с тем гл. 1 КоАП РФ перечисляет принципы не только законодательства об административных правонарушениях, но и производства по делам об административных правонарушениях. Путем анализа положений гл. 1 и 24 КоАП РФ можно привести следующие принципы.

К принципам производства по делам об административных правонарушениях⁹ в области рынка ценных бумаг можно отнести: 1) законность; 2) компетентность; 3) объективную (материальную) истину; 4) открытость; 5) состязательность; 6) экономичность; 7) ответственность должностных лиц, ведущих производство; 8) ведение производства по делу об административном правонарушении на государственном языке.

Одним из важнейших принципов производства по делам об административных правонарушениях в области рынка ценных бумаг является *принцип компетентности*. Данный принцип тесно связан с принципом законности и заключается в том, что применение уполномоченными на то органами и должностными лицами административного наказания и мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении в связи с административным правонарушением осуществляется в пределах компетенции указанных органов и должностных лиц в соответствии с законом (ч. 2 ст. 1.6 КоАП РФ).

Применительно к рынку ценных бумаг речь идет в первую очередь о Центральном банке РФ. Так, согласно ч. 1 ст. 23.74 КоАП РФ Банк России рассматривает дела об административных правонарушениях в области рынка ценных бумаг, предусмотренных частью 1 ст. 13.25, ч. 1 и 1.1 ст. 14.4.1, ч. 1–5 и 7–9 ст. 14.24, ч. 1–3 ст. 14.52 (если указанные правонарушения совершены саморегулируемыми организациями в сфере финансового рынка), ст. 14.52.2, 15.17–15.22, ч. 1–10 ст. 15.23.1, ст. 15.24.1, ч. 1–3 ст. 15.27 (в пределах своих полномочий),

⁹ В качестве основы была использована классификация, изложенная в литературе. См.: Административное право Российской Федерации : учебник : в 2 т. / отв. ред. С. М. Зубарев, Л. Л. Попов. М. : Проспект, 2024. Т. 1. С. 423.

ст. 15.28–15.31, 15.35, ч. 9 ст. 19.5, ст. 19.7.3 КоАП РФ. Кроме того, надо отметить, что речь идет именно о стадии рассмотрения дела об административных правонарушениях в области рынка ценных бумаг.

Далее в ч. 2 ст. 23.74 КоАП РФ перечисляются лица, уполномоченные на рассмотрение дела об административных правонарушениях от имени Банка России:

1) председатель Центрального банка РФ, его заместители, руководитель территориального учреждения Банка России, его заместители (об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 ст. 23.74 КоАП РФ);

2) руководители структурных подразделений Центрального банка РФ, их заместители, в компетенцию которых входят вопросы в области надзора и контроля в сфере финансовых рынков (за исключением банковской деятельности)¹⁰.

Имеется приказ Банка России от 10.09.2020 № ОД-1472 «О перечне должностных лиц Банка России, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, и об отмене отдельных приказов Банка России»¹¹. К ним относятся, к примеру, руководители территориальных учреждений Банка России, руководитель службы по защите прав потребителей и обеспечению доступности финансовых услуг, директор департамента инвестиционных финансовых посредников, директор департамента корпоративных отношений, директор департамента инфраструктуры финансового рынка и их заместители и др.

Вместе с тем нельзя путать указанных в данном перечне лиц с лицами, уполномоченными на рассмотрение дел об административных правонарушениях в области рынка ценных бумаг¹². Это те лица, которые задействованы на стадии возбуждения дела об административных правонарушениях. Иными словами, Банком России установлены два разных перечня должностных лиц, которые уполномочены на возбуждение и рассмотрение дел об административных правонарушениях в области рынка ценных бумаг, что иногда на практике является предметом судебного обжалования.

Подводя итог вышесказанному, хотелось бы отметить, что Банк России наделен широчайшими государственно-властными полномочиями и реализует методы государственного управления, включая административное принуждение¹³, но он также наделен административно-юрисдикционными полномочиями в области рынка ценных бумаг по рассмотрению жалоб, возбуждению и рассмотрению дел об административных правонарушениях.

¹⁰ Речь идет о правонарушениях, предусмотренных частью 1 ст. 13.25, ч. 1 и 1.1 ст. 14.4.1, ч. 1–5 и 7–9 ст. 14.24, ч. 1–3 ст. 14.52 (если указанные правонарушения совершены саморегулируемыми организациями в сфере финансового рынка), ст. 14.52.2, 15.17–15.22, ч. 1–10 ст. 15.23.1, ст. 15.24.1, ч. 1–3 ст. 15.27 (в пределах своих полномочий), ст. 15.28–15.31, 15.35, ч. 9 ст. 19.5, ст. 19.7.3 КоАП РФ.

¹¹ Вестник Банка России. 10.02.2021. № 7.

¹² Указание Банка России от 29.07.2022 № 6210-У «О перечне должностных лиц Банка России, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс».

¹³ Сладкова А. В. Административное принуждение в области рынка ценных бумаг : монография. М. : Проспект, 2021. С. 13.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Административное право Российской Федерации : учебник : в 2 т. / отв. ред. С. М. Зубарев, Л. Л. Попов. Т. 1. — М. : Проспект, 2024. — 472 с.
2. Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации : учебник. — М. : Зерцало, 1996. — 640 с.
3. Перетерский И. С. Всеобщая история государства и права. — Часть первая : Древний мир. — Вып. 2 : Древний Рим. — М., 1945.
4. Розенталь И. С., Соколов В. С. Учебник латинского языка. — 2-е изд. — М. : Издательство литературы на иностранных языках, 1956.
5. Сладкова А. В. Административное принуждение в области рынка ценных бумаг : монография. — М. : Проспект, 2021. — 248 с.
6. Сладкова А. В. Подведомственность и подсудность дел об административных правонарушениях в области рынка ценных бумаг // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения) : сборник статей по материалам Международной научно-практической конференции, посвященной памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации Сорокина Валентина Дмитриевича в связи со 100-летием со дня рождения, Санкт-Петербург, 29 марта 2024 г. — СПб. : Санкт-Петербургский университет МВД РФ, 2024. — С. 841–850.
7. Словарь иностранных слов. — 18-е изд. — М. : Русский язык, 1989. — 624 с.
8. Шергин А. П. Административная юрисдикция. — М. : Юридическая литература, 1979. — 143 с.