

Курбатов А. Я.,
доктор юридических наук,
профессор кафедры предпринимательского права
Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики»
akurbatov63@mail.ru

Административная ответственность кредитных организаций: разрешение противоречий между Законом о Банке России и КоАП

Аннотация: В статье рассматриваются виды санкций, применяемых Банком России к кредитным организациям в качестве административной ответственности, раскрывается суть противоречий между Законом о Банке России и КоАП по этому вопросу и порядок их разрешения, критикуется подход в судебно-арбитражной практике.

Ключевые слова: административная ответственность кредитных организаций, меры воздействия, административные штрафы

Административная ответственность в системе юридических санкций

Как известно, меры государственного принуждения, за счет которых обеспечивается общеобязательность правовых установлений, делятся на юридические санкции и профилактические (предупредительные) меры.

В общем виде юридические санкции представляют собой реакцию государства на факт противоправного поведения конкретного лица или органа и заключаются в государственном принуждении к соблюдению правовых требований.

При этом если применение юридических санкций всегда связано с правонарушениями (в том числе за неоконченное преступление в уголовном праве), то профилактические (предупредительные) меры направлены на их предупреждение и соответственно применяются при наличии подозрения на правонарушение. К их числу относятся, например, личный досмотр, проверка документов, обыск, наложение ареста на имущество, принятие судами мер по обеспечению иска.

При отраслевом делении российского права принято выделять профилирующие (фундаментальные, основные) отрасли права и комплексные отрасли права.

Выделение этих образований зависит от выбора одного из двух подходов к организации предмета отрасли права.

При первом, с помощью которого выделяются профилирующие отрасли права, за основной критерий деления берется преобладающий метод правового регулирования, а предмет правового регулирования в виде наиболее крупных общественных отношений используется как дополнительный

признак. По методу правового регулирования, прежде всего, выделяется гражданское право, для которого характерно преобладание метода координации.

В противовес гражданскому праву по этому критерию и по наиболее крупным видам общественных отношений выделяются еще, как минимум, три отрасли, для которых этот метод не характерен (конституционное право, административное право, включая финансовое, и уголовное).¹

Соответственно также можно делить характерную для этих отраслей ответственность и применяемые санкции.

Юридические санкции в любой из отраслей права, в том числе в административном (в том числе финансовом праве) делятся на две группы:

- 1) правовосстановительные санкции;
- 2) санкции штрафного характера (штрафные санкции).

Деление способов защиты, реализуемых в юрисдикционной форме (т. е. путем обращения к уполномоченным государством органам), на меры защиты (делятся на пресекательные и регулятивные) и меры ответственности совпадает с делением юридических санкций на правовосстановительные и штрафные. Меры защиты реализуются за счет применения к правонарушителю правовосстановительных санкций, а меры ответственности - за счет санкций штрафного характера (см., например, абз.2 п.5 мотивировочной части постановления Конституционного Суда РФ от 15.07.1999 N 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О Государственной налоговой службе РСФСР» и Законов Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции»).

Меры пресекательного характера направлены на устранение правонарушения с целью предупреждения более тяжелых его последствий. Данные меры не связаны с имущественным воздействием на правонарушителя. Меры регулятивного характера направлены на упорядочение отношений между субъектами с целью восстановления имущественной сферы потерпевшего либо компенсацией ему неимущественного вреда. Иными словами, эти меры всегда связаны с имущественным воздействием на правонарушителя.

Тем самым получается, что с точки зрения претерпевания нарушителем негативных последствий речь идет о юридической ответственности (данное понятие охватывает как меры защиты обоих видов, так и меры ответственности), а с точки зрения применения ее государством – о юридических санкциях (правовосстановительных и штрафных).

Правовосстановительные санкции призваны устранить правонарушение и его последствия, а также принудить обязанное лицо к исполнению своих обязанностей.

Санкции штрафного характера состоят в дополнительных для нарушителя неблагоприятных последствиях (см., например, абз.3 п.3 мотивировочной части постановления Конституционного Суда РФ от 30.07.2001 № 13-П «По делу о проверке конституционности положений

подпункта 7 пункта 1 статьи 7, пункта 1 статьи 77 и пункта 1 статьи 81 Федерального закона «Об исполнительном производстве» в связи с запросами Арбитражного суда Воронежской области, Арбитражного суда Саратовской области и жалобой открытого акционерного общества «Разрез «Изыхский»). К ним можно отнести дисциплинарные взыскания, основные административные и уголовные виды наказания.

Деление юридических санкций на праввосстановительные и штрафные необходимо учитывать при применении этих видов санкций. Принципиальные различия между ними заключаются в следующем:

1) для применения санкций штрафного характера необходимо наличие вины, если иное не установлено законом (см., например, абз.4 п.1.1 мотивировочной части постановления Конституционного Суда РФ от 27.04.2001 N 7-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Арбитражного суда города Санкт - Петербурга и Ленинградской области, жалобами открытых акционерных обществ «АвтоВАЗ» и «Комбинат «Североникель», обществ с ограниченной ответственностью «Верность», «Вита – Плюс» и «Невско - Балтийская транспортная компания», товарищества с ограниченной ответственностью «Совместное российско - южноафриканское предприятие «Эконт» и гражданина А.Д. Чулкова»). Под этой оговоркой имеются в виду меры гражданско-правовой ответственности, которые могут применяться вне зависимости от наличия вины должника, например, при осуществлении предпринимательской деятельности либо за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательства третьими лицами, на которых было возложено исполнение (см. соответственно п.3 ст.401 и ст.403 Гражданского кодекса РФ – далее ГК РФ).

Для применения праввосстановительных санкций достаточно факта объективно противоправного деяния. Так, в налоговом праве для взыскания пени наличие вины обязанного лица не требуется (см. п.1 ст.75 Налогового кодекса РФ – далее НК РФ), а для взыскания штрафов она необходима (ст.106 НК РФ). Исключение здесь опять же составляет гражданское право, где при возмещении имущественного вреда и компенсации морального вреда может учитываться вина причинителя вреда (см. соответственно ст.1064, п.2 ст.151 ГК РФ);

2) две санкции штрафного характера за одно правонарушение применять нельзя (см., например, п.1 резолютивной части определения Конституционного Суда РФ от 05.07.2001 № 130-О «По запросу Омского областного суда о проверке конституционности положения пункта 12 статьи 7 Закона Российской Федерации «О налоговых органах Российской Федерации»).

В зависимости от последствий правонарушения можно применять несколько праввосстановительных санкций. Кроме того, они могут применяться одновременно с санкциями штрафного характера. Например, за неполную уплату сумм налога производится взыскание недоимки, пени, а также штрафа (п.2 ст.75 НК РФ). Исключение составляет соотношение

убытков (правовосстановительная санкция) с неустойкой и процентами за пользование чужими денежными средствами (штрафные санкции) в гражданском праве. По общему правилу они взыскиваются в части не покрытой неустойкой или указанными процентами (п.1 ст.394, п.2 ст.395 ГК РФ);

3) размер санкций штрафного характера может изменяться судом (см., например, абз.2 п.2 мотивировочной части определения Конституционного Суда РФ от 06.07.2001 № 144-О «По жалобе гражданина Клапши Дениса Валерьевича на нарушение его конституционных прав пунктом 5 статьи 242 и частью первой статьи 254 Таможенного кодекса Российской Федерации»).

В частности, согласно п.п. 3 и 4 ст.114 НК РФ при наличии хотя бы одного смягчающего ответственность обстоятельства размер штрафа подлежит уменьшению не меньше, чем в два раза по сравнению с размером, установленным соответствующей статьей НК РФ за совершение налогового правонарушения, а при наличии отягчающего обстоятельства размер штрафа увеличивается на сто процентов.

Конкретизация правовосстановительных санкций судом производится не должна;

4) при применении штрафных санкций требуется предварительный судебный контроль.

Для применения иных мер государственного принуждения достаточно последующего судебного контроля.

Такое деление Конституционный Суд РФ провел на примере конфискации как меры юридической ответственности (см. абз. 2 и 3 п.3 мотивировочной части постановления Конституционного Суда РФ от 11.03.1998 № 8-П «По делу о проверке конституционности статьи 266 Таможенного кодекса Российской Федерации, части второй статьи 85 и статьи 222 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан М.М. Гагловой и А.Б. Пестрякова»).

Соответственно понятием административной ответственности кредитных организаций охватываются применяемые к этим субъектам в рамках административных (финансовых) отношений меры защиты (правовосстановительные санкции) и меры ответственности (штрафные санкции).

Меры воздействия по Закону о Банке России

Банк России как надзорный орган вправе применять к кредитным организациям меры воздействия двух типов:

- предупредительные;
- принудительные.

Конкретный состав применяемых мер воздействия может включать как меры воздействия только одного типа (предупредительные либо принудительные), так и сочетать меры воздействия обоих типов.

Содержание предупредительных мер воздействия включает:

- доведение до органов управления кредитной организации информации о недостатках в ее деятельности и об обеспокоенности надзорного органа состоянием дел в кредитной организации;
- изложение рекомендаций надзорного органа по исправлению создавшейся в кредитной организации ситуации;
- предложения представить в надзорный орган программу мероприятий, направленных на устранение недостатков;
- установление дополнительного контроля за деятельностью кредитной организации и за выполнением ею мероприятий по нормализации деятельности (п.п. 1.3 и 1.9 Инструкции Банка России от 31.03.1997 № 59 «О применении к кредитным организациям мер воздействия»).

Данные меры используются и для предотвращения сомнительных операций кредитных организаций (см.: письма ЦБ РФ от 26.12.2005 № 161-Т «Об усилении работы по предотвращению сомнительных операций кредитных организаций», от 30.10.2007 № 170-Т «Об особенностях принятия на банковское обслуживание юридических лиц — нерезидентов, не являющихся российскими налогоплательщиками», от 01.11.2008 № 137-Т «О повышении эффективности работы по предотвращению сомнительных операций»).

Предупредительные меры не носят обязательного характера и соответственно не могут считаться мерами государственного принуждения (профилактическими мерами). Они относятся к мерам управленческого характера. Отсюда и понятие «меры воздействия», объединяющее управленческие и правовые меры.

К принудительным мерам относятся обязательные для исполнения предписания Банка России об устранении выявленных в их деятельности нарушений (ч.1 ст.73 ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», в статье - Закон о Банке России), а также меры воздействия, перечисленные в ст.74 Закона о Банке России. Соответственно принудительные меры можно отнести к юридическим санкциям.

В случаях нарушения кредитной организацией федеральных законов, издаваемых в соответствии с ними нормативных актов и предписаний Банка России, непредставления информации, представления неполной или недостоверной информации Банк России имеет право:

- взыскать штраф в размере до 0,1% минимального размера уставного капитала на момент нарушения;
- ввести ограничение на проведение кредитной организацией отдельных операций на срок до шести месяцев, что предполагает установление количественных ограничений на проведение соответствующих операций (предельного объема остатков на соответствующих счетах, количества или круга клиентов, кредиторов, заемщиков и др.).

В случае неисполнения в срок, установленный Банком России, его предписаний об устранении нарушений, выявленных в деятельности кредитной организации, а также в случае, если эти нарушения или совершаемые кредитной организацией банковские операции или сделки создали реальную угрозу интересам ее кредиторов (вкладчиков), Банк России вправе:

а) взыскать с кредитной организации штраф в размере до 1% размера оплаченного уставного капитала, но не более 1% минимального размера уставного капитала;

б) потребовать от кредитной организации:

- осуществления мероприятий по финансовому оздоровлению кредитной организации, в том числе изменения структуры ее активов;

- замены членом совета директоров (наблюдательного совета), единоличного исполнительного органа, его заместителей, членом коллегиального исполнительного органа, главного бухгалтера, заместителей главного бухгалтера кредитной организации, руководителя, заместителей руководителя, главного бухгалтера, заместителей главного бухгалтера филиала кредитной организации;

- осуществления реорганизации кредитной организации;

в) изменить на срок до шести месяцев установленные для кредитной организации обязательные нормативы;

г) ввести запрет на осуществление кредитной организацией отдельных банковских операций, предусмотренных выданной ей лицензией на осуществление банковских операций, на срок до одного года, а также на открытие ею филиалов на срок до одного года. Запрет на привлечение кредитной организацией средств физических лиц Банк России может также ввести на основании п.3.3 ст. 48 ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации»;

д) назначить временную администрацию по управлению кредитной организацией на срок до шести месяцев;

е) ввести запрет на осуществление реорганизации кредитной организации, если в результате ее проведения возникнут основания для применения мер по предупреждению банкротства кредитной организации, предусмотренные ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций»;

ж) предложить учредителям (акционерам, участникам) кредитной организации, которые имеют возможность оказывать влияние на решения, принимаемые органами управления кредитной организации, предпринять действия, направленные на увеличение собственных средств (капитала) кредитной организации до размера, обеспечивающего соблюдение ею обязательных нормативов.

За нарушение нормативов обязательных резервов установлен отдельный штраф, взыскиваемый в судебном порядке в размере, установленном Банком России. При этом он не может превышать сумму, исчисленную исходя из двойной ставки рефинансирования Банка России, действовавшей на момент принятия судом соответствующего решения (ч.4 ст.38 Закона о Банке России).

Наиболее серьезной мерой воздействия на кредитную организацию является отзыв у нее Банком России лицензии на осуществление банковских операций по особым основаниям, предусмотренным ст.20 ФЗ «О банках и банковской деятельности».

Принудительные меры воздействия, применяемые Банком России к кредитным организациям, являются особыми мерами административной ответственности со специальным порядком применения.

При этом все эти меры, кроме штрафов, являются праввосстановительными (пресекательными) санкциями, поскольку направлены на устранение правонарушений без дополнительного имущественного воздействия на кредитную организацию.

Перечисленные меры воздействия не могут применяться к кредитной организации, если со дня совершения нарушения истекло пять лет.

Относящиеся к этим мерам штрафы взыскиваются Банком России в судебном порядке (ч.5 ст.74 Закона о Банке России). При этом Банк России может обратиться в суд с иском об их взыскании с кредитной организации не позднее шести месяцев со дня составления акта об обнаружении нарушения.

На основании ФЗ «О национальной платежной системе» Банку России также предоставлено право применять к субъектам платежных систем; действия (если нарушения не влияют на бесперебойность функционирования платежных систем) и меры принуждения (если влияют). К действиям относится доведение информации о выявленном нарушении и рекомендации по его устранению, а к мерам принуждения – предписания об устранении нарушений либо об ограничении операционных услуг (ст.34 ФЗ «О национальной платежной системе», которая вступает в силу с 01.07.2012).

Административная ответственность по КоАП

В Кодексе РФ об административных правонарушениях (в статье – КоАП) установлена следующая административная ответственность кредитных организаций и их должностных лиц:

- за осуществление кредитной организацией производственной, торговой или страховой деятельности, а также за нарушение кредитной организацией установленных Банком России нормативов и иных обязательных требований - в виде штрафов (ст.15.26 КоАП);

- за неисполнение требований законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма – в виде штрафов (ч. 1 и 2 ст.15.27 КоАП) либо штрафов или дисквалификации должностных лиц и административного приостановления деятельности юридических лиц (ч. 3 и 4 ст. 15.27 КоАП).

С 01.07.2012 Банк России получает право применять штраф, предусмотренный ст.15.36 КоАП, за неисполнение его предписаний, направленных им при осуществлении надзора в национальной платежной системе. Данная статья введена ст.10 ФЗ от 27.06.2011 N 162-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О национальной платежной системе».

Протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных указанными статьями КоАП, вправе составлять должностные лица Банка России (п/п 81 п.2 ст.28.3 КоАП). Перечень таких лиц применительно к ч. 1-3

ст.15.27 КоАП установлен Указанием Банка России от 17.12.2010 N 2542-У «О перечне должностных лиц Банка России, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях».

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст.15.26 и ч.4 ст.15.27 КоАП, рассматриваются судами общей юрисдикции (п.1 ст.23.1 КоАП, в котором содержится опечатка, указана ч.5, которой нет).

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1-3 ст.15.27 КоАП, рассматриваются Банком России как органом банковского надзора в лице Председателя, его заместителей, руководителей территориальных учреждений, их заместителей (ст.23.74 КоАП). По делам, предусмотренным ч.2 и 3 ст.15.27 КоАП, рассмотрение дела можно передать в суд общей юрисдикции (п.2 ст.23.1 КоАП).

Указанные штрафы, дисквалификация, административное приостановление деятельности в приведенной выше классификации относятся к административным мерам ответственности и штрафным санкциям.

В соответствии со ст. 4.5 КоАП постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено:

- по общему правилу - по истечении двух месяцев (по делу об административном правонарушении, рассматриваемому судьей, - по истечении трех месяцев) со дня совершения административного правонарушения;

- за нарушение законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма - по истечении одного года со дня совершения административного правонарушения.

По делам об административных правонарушениях эти сроки исчисляются со дня обнаружения административных правонарушений.

Противоречия между Законом о Банке России и КоАП и порядок их разрешения

Основные противоречия между Законом о Банке России и КоАП заключаются в следующем.

1. Основания для применения и виды ответственности (санкций).

В Законе о Банке России основания для применения мер воздействия сформулированы предельно широко: как нарушение кредитной организацией федеральных законов, издаваемых в соответствии с ними нормативных актов и предписаний Банка.

В КоАП, исходя из принципов применения административных мер ответственности, формулируются конкретные основания. Однако в ст.15.26 КоАП очевидно введено некорректное обозначение понятия «обязательные резервы», под которыми понимаются резервы на возможные потери и резервы, депонируемые в Банке России (см. ст.ст. 24 и 25 ФЗ «О банках и банковской деятельности») понятием «иные обязательные требования». Это

дало повод толковать ст.15.26 КоАП как предусматривающую ответственность за нарушение любых требований нормативных актов Банка России, что не соответствует правовым принципам, на которых строится КоАП.

Таким образом, в части оснований для применения ответственности (санкций) Закон о Банке России и КоАП «пересекаются» только в части, касающейся ответственности:

- за осуществление кредитной организацией производственной, торговой или страховой деятельности;

- за нарушение кредитной организацией обязательных нормативов, а также порядка создания резервов на возможные потери и резервов, депонируемых в Банке России;

- за неисполнение требований законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;

- за неисполнение предписаний Банка России, направленных им при осуществлении надзора в национальной платежной системе.

Кроме того, следует учитывать, что одновременно за эти нарушения нельзя применять только два штрафа (две штрафные санкции), поскольку действует принцип: «одно нарушение – одна ответственность». Все остальные меры воздействия по Закону о Банке России являются правостановительными (пресекательными) санкциями и соответственно могут применяться одновременно со штрафами.

А вот в части применяемых к кредитным организациям штрафов, поскольку речь идет о двух законах одинаковой юридической силы, приоритет должен иметь специальный закон или закон, принятый позднее.

Закон о Банке России и его статьи 73 и 74, приняты Государственной Думой 27.06.2002. Первоначальная редакция КоАП принята Государственной Думой 20.12.2001. Поэтому в части, касающейся правонарушений, предусмотренных ст.15.26 КоАП, приоритет должен иметь Закон о Банке России как принятый позднее.

Статья 15.27 КоАП была введена в него позже ФЗ от 30.10.2002 N 130-ФЗ «О внесении дополнений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», принятым Государственной Думой 27.09.2002. Однако данная статья носит общий характер и применяется к более широкому кругу субъектов как контролирующим, так и подконтрольным, а не только к отношениям Банка России и кредитных организаций. Поэтому в части, касающейся правонарушений законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, приоритет имеет опять же Закон о Банке России, но уже как специальный по субъектному критерию.²

2. В части субъектов.

По Закону о Банке России субъектами, в отношении которых применяются меры воздействия, являются только кредитные организации как

юридические лица.

По КоАП, поскольку не оговорено иное, субъектами ответственности являются и физические лица, и кредитные организации как юридические лица (п.2 ст.2.10 КоАП).

Соответственно штрафы, предусмотренные КОАП, в любом случае могут применяться в отношении должностных лиц кредитной организации как физических лиц.

Такой подход применительно к ответственности за нарушение налогового законодательства был выражен Пленумом Высшего Арбитражного Суда РФ в п.2 постановления от 27.01.2003 N 2 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

Аналогичная позиция Банка России выражена в его письме от 02.07.2002 № 84-Т «О Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях».

3. Задачи надзора и обязательность применения ответственности.

Банковский надзор носит пруденциальный характер, поскольку осуществляется на постоянной основе, носит превентивный характер и направлен на обеспечение устойчивости не только конкретных кредитных организаций, но и банковской системы в целом (ст.ст. 56 и 76 Закона о Банке России). Иными словами, он носит риск-ориентированный и системный характер. Его осуществление позволяет обнаружить на ранней стадии возникновение проблем в кредитной организации, которые могут повлечь ее неплатежеспособность. Соответственно главная задача Банка России не наказать, а предотвратить более серьезные последствия.

Порядок применения КоАП сводится к периодической проверке формального соблюдения требований законодательства и обязательного наказания за выявленные нарушения.

Поскольку, как уже отмечалось, Закон о Банке России принят позднее и по ряду вопросов носит специальный характер, у Банка России нет обязанности применять КоАП на постоянной основе. К должностным лицам кредитных организаций он применяется Банком России при выявлении нарушений с их стороны при осуществлении надзорной деятельности за кредитными организациями.

Пример из судебно-арбитражной практики

К сожалению, судебно-арбитражная практика идет по данному вопросу по упрощенческому пути.

В качестве примера можно привести Определение Высшего Арбитражного Суда РФ (далее – ВАС РФ) от 13.04.2011 N ВАС-4457/11 по делу N А60-16452/2010-С9.

Данным решением ВАС РФ отказался удовлетворить заявление Банка России о пересмотре судебных актов в порядке надзора и передаче дела на рассмотрение Президиума ВАС РФ. Данными судебными актами было

признано недействительным решение Банка России о наложении на один из банков штрафа по Закону о Банке России.

В качестве мотивировки ВАС РФ указал следующее:

«Удовлетворяя заявленное требование, суд исходил из пункта 1 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 27.01.2003 N 2 "О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" в соответствии с которым, нормы, содержащиеся в федеральных законах и устанавливающие ответственность в сфере публичных правоотношений, не отмененные Вводным законом, подлежат применению после 30.06.2002 в части, не противоречащей КоАП РФ.

Поскольку статьей 15.26 КоАП РФ установлена ответственность кредитных организаций за нарушение установленных Центральным Банком РФ нормативов и иных обязательных требований, то привлечение к ответственности за правонарушение, предусмотренное статьей 74 Федерального закона от 10.07.2002 N 86-ФЗ "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" незаконно».

В данном случае ВАС РФ не только не удосужился задуматься над элементарными вопросами разрешения противоречий (коллизий) в праве, он даже не указал, в какой части возникло противоречие, и тем самым поставил под сомнение возможность применения в целом имеющей ключевое значение для осуществления банковского надзора ст.74 Закона о Банке России, что уже иначе как безответственностью назвать нельзя.

Кроме того, приведенный аргумент заставляет сомневаться и в квалификации судей, рассматривающих дело. В п.1 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 27.01.2003 N 2 речь идет о нормах, не отмененных ФЗ от 30.12.2001 N 196-ФЗ «О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», т. е. действующих на момент вступления в силу КоАП. В данном случае применялся Закон о Банке России, который принят позднее, чем КоАП, что одновременно означает и подтверждение законодателем действия положений, существующих ранее в старом Законе о Банке России.

Сейчас, причем именно с подачи ВАС РФ, много говорят о так называемых прецедентах (на самом деле, речь идет об обязательности результатов толкования судами норм права), обсуждается придание общеобязательной силы решениям Президиума ВАС РФ по конкретным делам и пр.³ Однако появление решений, подобных указанному выше (вне зависимости от их дальнейшей судьбы), позволяет утверждать, что российская судебная система к этому просто не готова и дальнейшее реализация этих идей приведет к полному дисбалансу в правовой сфере.

Предложения по совершенствованию законодательства

Возникновение подобных противоречий между федеральными законами, конечно, нельзя признать нормальным. Причем они периодически возникают

и в других сферах правового регулирования, где существует специальная ответственность, например, в антимонопольном, налоговом, бюджетном законодательстве.

Здесь требуется выстраивание единого подхода.

Основной принцип, на котором можно было выстроить этот подход, в административных (финансовых) отношениях, по мнению автора, заключается в следующем.

Все штрафные санкции должны быть закреплены в КоАП, а порядок применения правосстановительных (пресекательных и регулятивных) санкций необходимо предусматривать в специальных законах.

Для этого не требуется серьезного изменения законодательного регулирования. В рассматриваемой ситуации достаточно перенести штрафы из Закона о Банках - в КоАП с установлением более длительных сроков давности.

Соответственно контролирующие органы смогут применять как правосстановительные санкции по специальным законам для пресечения и устранения последствий нарушений, так и штрафные санкции по КоАП для наказания правонарушителей.

¹ Подробнее об отраслевом делении права см.: Курбатов А. Я. Банковское право России: учебник. 2-ое изд. М., 2011. С. 21-24.

² Подробнее об этом см.: Курбатов А. Я. «Порядок разрешения коллизий в российском праве». СПС «Консультант Плюс», раздел «Комментарии законодательства».

³ Подробнее об этих проблемах см.: Курбатов А. Я. «Прецедентное право в России: пренебрежение к законам и усугубление проблем правоприменения». «Закон», 2011, № 4. С. 103-110; Курбатов А. Я. «Конституционный Суд РФ: проблемы с компетенцией требуют решения». «Закон», 2011, № 8. С.115-122.