



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности положения части второй статьи 29 Федерального закона от 3 февраля 1996 года "О банках и банковской деятельности" в связи с жалобами граждан О.Ю.Веселяшкиной, А.Ю.Веселяшкина и Н.П.Лазаренко

город Москва

23 февраля 1999 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Т.Г.Морщаковой, судей Н.В.Витрука, Г.А.Гаджиева, А.Л.Кононова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, А.Я.Сливы, В.Г.Ярославцева,

с участием граждан О.Ю.Веселяшкиной и Н.П.Лазаренко, обратившихся с жалобами в Конституционный Суд Российской Федерации, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В.Лазарева и представителя Совета Федерации адвоката Ю.А.Тимохова,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями второй и третьей статьи 3, пунктом 3 части второй статьи 22, статьями 36, 74, 96, 97, 99 и 86 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положения части второй статьи 29 Федерального закона от 3 февраля 1996 года "О банках и банковской деятельности".

Поводом к рассмотрению дела явились жалобы граждан О.Ю.Веселяшкиной, А.Ю.Веселяшкина и Н.П.Лазаренко на нарушение их конституционных прав частью второй статьи 29 Федерального закона "О банках и банковской деятельности", примененной в делах заявителей.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Г.А.Гаджиева, объяснения сторон, мнение специалиста - доктора экономических наук В.А.Мау, выступления приглашенных в заседание представителей: от Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации - О.Н.Дорониной, от Центрального банка Российской Федерации - И.А.Дубова, от Ассоциации российских банков - В.В.Сергеева, от Верховного Суда Российской Федерации - Д.П.Александрова, от Исследовательского центра частного права при Президенте Российской Федерации - А.Л.Маковского, изучив представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Гражданка О.Ю.Веселяшкина в феврале 1996 года заключила с Мещанским отделением Сберегательного банка Российской Федерации договор срочного банковского вклада, по условиям которого предусматривалась процентная ставка по вкладу в размере 4,5% в месяц. В связи с тем, что начиная с марта 1996 года Сбербанк России в одностороннем порядке снижал данную ставку, О.Ю.Веселяшкина обратилась в Истринский районный суд Московской области с иском к этому банку, рассмотрение которого после обращения заявительницы в Конституционный Суд Российской Федерации было приостановлено.

В марте 1997 года граждане О.Ю.Веселяшкина и А.Ю.Веселяшкин заключили с филиалом акционерного банка "Инкомбанк" договор срочного банковского вклада "Москва - 850 лет", согласно

которому процентная ставка по вкладу составляла 31,2% годовых. В течение года банк в одностороннем порядке дважды снижал размер процента по вкладу. Красногорский районный суд Московской области, куда О.Ю.Веселяшкина и А.Ю.Веселяшкин обратились с иском о признании недействительным условия договора, предусматривавшего право "Инкомбанка" уменьшать в одностороннем порядке процентную ставку по вкладу, и о взыскании причиненных им убытков, в удовлетворении исковых требований отказал, сославшись на часть вторую статьи 29 Федерального закона "О банках и банковской деятельности".

Гражданин Н.П.Лазаренко в феврале 1996 года заключил с Сокольническим отделением Сберегательного банка Российской Федерации два договора о срочном вкладе с процентной ставкой в размере 90% годовых. Банк в течение срока договоров неоднократно в одностороннем порядке снижал эту ставку. Преображенский межмуниципальный суд города Москвы, куда Н.П.Лазаренко обратился с иском о взыскании со Сбербанка России причитающихся ему денежных сумм из расчета первоначальной процентной ставки, со ссылкой на часть вторую статьи 29 Федерального закона "О банках и банковской деятельности" отказал в удовлетворении исковых требований. Судебная коллегия Московского городского суда оставила данное решение без изменения.

В своих жалобах в Конституционный Суд Российской Федерации О.Ю.Веселяшкина, А.Ю.Веселяшкин и Н.П.Лазаренко просят проверить конституционность части второй статьи 29 Федерального закона "О банках и банковской деятельности". По мнению заявителей, ее положение, позволяющее банку на основании договора снижать в одностороннем порядке процентные ставки по срочным вкладам граждан, ущемляет их конституционные права, предусмотренные статьями 19 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Поскольку все жалобы касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", соединил дела по этим жалобам в одном производстве.

2. Согласно части второй статьи 29 Федерального закона "О банках и банковской деятельности" кредитная организация не имеет права в одностороннем порядке изменять процентные ставки по кредитам, вкладам (депозитам), комиссионное вознаграждение и сроки действия этих договоров с клиентами, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом или договором с клиентом. Данная норма распространяется на отношения, возникающие между кредитными организациями (банками и небанковскими кредитными организациями) и клиентами (гражданами и юридическими лицами) по поводу изменения (увеличения или уменьшения) процентных ставок по указанным договорам, а также сроков их действия.

В делах заявителей было применено лишь то положение части второй статьи 29 Федерального закона "О банках и банковской деятельности", согласно которому допускается снижение банками в одностороннем порядке процентных ставок по вкладам граждан в случаях, когда такая возможность предусмотрена самим договором срочного банковского вклада, без каких-либо обуславливающих ее и установленных федеральным законом оснований. Именно это положение и является предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу, что вытекает из статьи 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", в соответствии с которой Конституционный Суд Российской Федерации проверяет по жалобам граждан только те нормы, которые применены или подлежат применению в деле заявителя.

3. К моменту вступления в силу оспариваемой нормы уже действовала часть первая Гражданского кодекса Российской Федерации, в соответствии со статьей 310 которого односторонний отказ от исполнения обязательства и одностороннее изменение его условий (если это не связано с осуществлением предпринимательской деятельности) не допускаются, кроме случаев, когда это предусмотрено законом. Кроме того, впоследствии, с момента вступления в силу части второй Гражданского кодекса Российской Федерации, в его статье 838 было прямо установлено, что размер процентной ставки по договору срочного банковского вклада с гражданином не может быть односторонне уменьшен банком, если иное не предусмотрено законом.

Таким образом, Гражданский кодекс Российской Федерации, в отличие от части второй статьи 29 Федерального закона "О банках и банковской деятельности", не допускает включения в договор срочного банковского вклада с гражданином условия о возможности одностороннего изменения банком процентных ставок в случаях, когда это предусмотрено только договором. Между тем на практике при наличии указанной коллизии норм продолжалось применение оспариваемого положения части второй статьи 29 Федерального закона "О банках и банковской деятельности", которое толковалось банками как не требующее дополнительной законодательной конкретизации, предусмотренной статьями 310 и 838 Гражданского кодекса Российской Федерации; соответственно,

банки снижали в одностороннем порядке процентные ставки по срочным вкладам граждан, что продолжительное время не отвергалось и судами. С принятием в январе 1998 года Верховным Судом Российской Федерации решения по конкретному гражданскому делу, в котором было указано, что в такого рода спорах подлежат применению нормы Гражданского кодекса Российской Федерации, судебная практика стала меняться, однако оспариваемое положение части второй статьи 29 Федерального закона "О банках и банковской деятельности" не было исключено из системы действующих правовых норм.

Согласно правовой позиции, выраженной Конституционным Судом Российской Федерации в постановлении от 16 июня 1998 года по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации, суды общей юрисдикции и арбитражные суды, руководствуясь статьей 120 (часть 2) в ее взаимосвязи со статьей 76 (части 3, 5 и 6) Конституции Российской Федерации, должны самостоятельно решать, какие нормы подлежат применению в рассматриваемом деле при наличии пробелов в правовом регулировании, а также в случаях обнаружения не отмененных в установленном порядке, но фактически утративших силу норм либо противоречий между нормами.

Вместе с тем в судебной практике должно обеспечиваться конституционное истолкование подлежащих применению нормативных положений. Поэтому в случаях, когда коллизия правовых норм приводит к коллизии реализуемых на их основе конституционных прав, вопрос об устранении такого противоречия приобретает конституционный аспект и, следовательно, относится к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, который, оценивая как буквальный смысл рассматриваемого нормативного акта, так и смысл, придаваемый ему сложившейся правоприменительной практикой (часть вторая статьи 74 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации"), обеспечивает в этих случаях выявление конституционного смысла действующего права. Данная правовая позиция сформулирована Конституционным Судом Российской Федерации в постановлении от 23 декабря 1997 года по делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 855 ГК Российской Федерации и части шестой статьи 15 Закона Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации".

4. Конституция Российской Федерации гарантирует свободу экономической деятельности в качестве одной из основ конституционного строя (статья 8). Конкретизируя это положение в статьях 34 и 35, Конституция Российской Федерации устанавливает, что каждый имеет право на свободное использование своих способностей и свободное использование имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

Из смысла указанных конституционных норм о свободе в экономической сфере вытекает конституционное признание свободы договора как одной из гарантируемых государством свобод человека и гражданина, которая Гражданским кодексом Российской Федерации провозглашается в числе основных начал гражданского законодательства (пункт 1 статьи 1). При этом конституционная свобода договора не является абсолютной, не должна приводить к отрицанию или умалению других общепризнанных прав и свобод (статья 55, часть 1, Конституции Российской Федерации) и может быть ограничена федеральным законом, однако лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, прав и законных интересов других лиц (статья 55, часть 3, Конституции Российской Федерации).

В качестве способов ограничения конституционной свободы договора на основании федерального закона предусмотрены, в частности, институт публичного договора, исключающего право коммерческой организации отказаться от заключения такого договора, кроме случаев, предусмотренных законом (статья 426 ГК Российской Федерации), а также институт договора присоединения, требующего от всех заключающих его клиентов-граждан присоединения к предложенному договору в целом (статья 428 ГК Российской Федерации).

К таким договорам присоединения, имеющим публичный характер, относится и договор срочного банковского вклада с гражданами (пункт 2 статьи 834 ГК Российской Федерации), условия которого в соответствии с пунктом 1 статьи 428 ГК Российской Федерации определяются банком в стандартных формах. В результате граждане-вкладчики как сторона в договоре лишены возможности влиять на его содержание, что является ограничением свободы договора и как таковое требует соблюдения принципа соразмерности, в силу которой гражданин, как экономически слабая сторона в этих правоотношениях, нуждается в особой защите своих прав, что влечет необходимость в соответствующем правовом ограничении свободы договора и для другой стороны, т.е. для банков.

При этом возможность отказаться от заключения договора банковского вклада, внешне свидетельствующая о признании свободы договора, не может считаться достаточной для ее

реального обеспечения гражданам, тем более когда не гарантировано должным образом право граждан на защиту от экономической деятельности банков, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию, не предусмотрены механизмы рыночного контроля за кредитными организациями, включая предоставление потребителям информации об экономическом положении банка, и гражданин вынужден соглашаться на фактически диктуемые ему условия, в том числе на снижение банком в одностороннем порядке процентной ставки по вкладу.

5. Осуществляя правовое регулирование отношений между банками и гражданами-вкладчиками, законодатель должен следовать статьям 2 и 18 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которыми признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина является обязанностью государства. При этом, исходя из конституционной свободы договора, законодатель не вправе ограничиваться формальным признанием юридического равенства сторон и должен предоставлять определенные преимущества экономически слабой и зависимой стороне, с тем чтобы не допустить недобросовестную конкуренцию в сфере банковской деятельности и реально гарантировать в соответствии со статьями 19 и 34 Конституции Российской Федерации соблюдение принципа равенства при осуществлении предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Используя договор срочного банковского вклада, гражданин осуществляет именно такую экономическую деятельность.

Отсутствие в законе норм, вводящих обоснованные ограничения для экономически сильной стороны в договоре срочного банковского вклада, приводит к чрезмерному ограничению (умалению) конституционной свободы договора и, следовательно, свободы не запрещенной законом экономической деятельности для гражданина, заключающего такой договор. При этом положение части второй статьи 29 Федерального закона "О банках и банковской деятельности", поскольку оно позволяет банку на основе договора снижать процентную ставку в одностороннем порядке, вводит ограничение указанных конституционных прав и свобод граждан без определения в федеральном законе оснований, обуславливающих такую возможность. Тем самым нарушаются предписания статей 34, 35 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, создается неравенство, недопустимое с точки зрения требования справедливости, закрепленного в преамбуле Конституции Российской Федерации.

6. В соответствии со статьей 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации именно законодатель устанавливает основания и пределы необходимых ограничений конституционной свободы договора соразмерно указанным в этой конституционной норме целям. Поэтому только федеральным законом, а не договором должно определяться, возможно ли (а если возможно - то в каких случаях) снижение банками в одностороннем порядке процентных ставок, с тем чтобы исключалось произвольное ухудшение условий договора для гражданина-вкладчика в отсутствие каких-либо объективных предпосылок.

Таким образом, без дополнительного правового регулирования, конкретизирующего основания и пределы необходимых ограничений, по существу отсылочное положение части второй статьи 29 Федерального закона "О банках и банковской деятельности", являющееся предметом рассмотрения по данному делу, применяться не может. Иное его истолкование правоприменителем, допускающее право банка на включение в договоры с гражданами-вкладчиками условия о возможности одностороннего снижения процентной ставки по срочному вкладу в отсутствие соответствующего федерального закона, не согласуется с Конституцией Российской Федерации.

Такое не соответствующее Конституции Российской Федерации понимание оспариваемой нормы фактически приводит к отказу в судебной защите (статья 46, часть 1, Конституции Российской Федерации) и к нарушению принципа равенства перед законом и судом (статья 19, часть 1, Конституции Российской Федерации), поскольку само содержание этой нормы не обязывает суды устанавливать наличие или отсутствие объективных предпосылок для одностороннего снижения банком процентной ставки по вкладам граждан, позволяет им ограничиваться формальным подтверждением условий договора и, следовательно, не гарантирует должную защиту прав граждан в судах. Соответствующая правовая позиция сформулирована Конституционным Судом Российской Федерации в постановлении от 6 июня 1995 года по делу о проверке конституционности абзаца 2 части седьмой статьи 19 Закона РСФСР "О милиции".

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 34 и 55 (части 2 и 3), положение части второй статьи 29 Федерального закона "О банках и банковской деятельности" об изменении банком в одностороннем порядке процентной ставки по срочным вкладам граждан, как позволяющее банку произвольно снижать ее исключительно на основе договора, без определения в федеральном законе оснований, обуславливающих такую возможность.

В отсутствие закрепленных в федеральном законе оснований для снижения процентных ставок по срочным вкладам граждан банк не вправе предусматривать в заключаемых с гражданами договорах условие, позволяющее ему снижать в одностороннем порядке процентные ставки по этим вкладам.

2. Согласно частям первой и второй статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление является окончательным, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после его провозглашения и действует непосредственно.

3. В соответствии с частью второй статьи 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" дела граждан О.Ю.Веселяшкиной, А.Ю.Веселяшкина и Н.П.Лазаренко, разрешенные на основании положения части второй статьи 29 Федерального закона "О банках и банковской деятельности", признанного настоящим Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации не соответствующим Конституции Российской Федерации, должны быть пересмотрены судами в обычном порядке.

4. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации" и "Российской газете". Постановление должно быть также опубликовано в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председательствующий - судья
Конституционного Суда
Российской Федерации
Т.Г.Морщакова

Судьи
Конституционного Суда
Российской Федерации
Н.В.Витрук
Г.А.Гаджиев
А.Л.Кононов
Ю.Д.Рудкин
Н.В.Селезнев
А.Я.Слива
В.Г.Ярославцев