

## ОГРАНИЧЕНИЕ СВОБОДЫ ДОГОВОРА ДЛЯ КРЕДИТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ СО СТОРОНЫ БАНКА РОССИИ

**Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы ограничения свободы договора кредитных организаций со стороны Банка России. Отмечается, что деятельность Банка России в указанном направлении проявляется многоаспектно. В заключении автор делает вывод, что правоприменительная, правотворческая деятельность и деятельность, направленная на разъяснение нормативных правовых актов Банка России играет значительную роль в ограничении свободы договора в банковской деятельности при вступлении в договорные отношения как с предпринимателями, так и с потребителями банковских услуг.

**Ключевые слова:** свобода договора, банковская деятельность, Банк России.



**Мария Викторовна  
ХАДЕЕВА,**

аспирант кафедры  
банковского права  
Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА)  
[hadeeva\\_mariya@mail.ru](mailto:hadeeva_mariya@mail.ru)  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.72.8.213-219

**M. V. KHADEEVA,**

postgraduate student of the Banking law  
Department of the Kutafin Moscow State Law  
University (MSAL)

[hadeeva\\_mariya@mail.ru](mailto:hadeeva_mariya@mail.ru)

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

### RESTRICTION OF THE FREEDOM OF CONTRACT FOR CREDIT ORGANIZATIONS BY THE BANK OF RUSSIA

**Abstract.** The article is devoted to the issues of restricting the freedom of contract of credit organizations by the Bank of Russia. The author notes that the activity of the Bank of Russia manifests in this direction in many ways. The author concludes that the Bank of Russia's law enforcement, lawmaking and activities regarding the legislation play a significant role in restricting the freedom of contract in banking activities when entering into contractual relations, both with entrepreneurs and consumers of banking services.

**Keywords:** freedom of contract, banking activity, Bank of Russia.

**С**вобода договора участников гражданского оборота ограничивается деятельностью государственных и квазигосударственных органов<sup>1</sup>. В этом смысле банковская деятельность может являться наглядным примером,

<sup>1</sup> В данном случае имеется в виду Банк России, который нельзя прямо причислить к системе государственных органов в Российской Федерации.

когда участник оборота вступает в гражданские правоотношения с оглядкой на органы, осуществляющие надзор в соответствующей сфере.

Относительно статуса Банка России можно отметить, что он является специфическим публичным органом, выполняющим функции органа государственной власти, который не входит в формально определенную Конституцией РФ систему разделения властей (законодательная, исполнительная, судебная власть). Бесспорным является наличие у Банка России государственно-властных полномочий, закрепленных в Конституции РФ, Федеральном законе от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (далее — Закон о Банке России), Федеральном законе от 02.12.1990 № 391-1 «О банках и банковской деятельности» (далее — Закон о банках), Федеральном законе от 21.12.2013 № 353-ФЗ «О потребительском кредите (займе)» (далее — Закон о потребительском кредите), а также ряде иных нормативных правовых актов. Следует отметить, что статус Банка России в системе публично-правовых отношений не определен, а в приведенном законодательстве лишь описаны конкретные полномочия.

Как и любой другой государственный орган, Банк России осуществляет свою деятельность в публичных интересах, которые в общем виде направлены на обеспечение финансовой и экономической стабильности. Согласно ст. 3 Закона о Банке России целями деятельности Банка России являются защита и обеспечение устойчивости рубля, развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации, обеспечение стабильности и развитие национальной платежной системы, развитие финансового рынка Российской Федерации, обеспечение стабильности финансового рынка Российской Федерации. Реализация указанных целей зависит в том числе от деятельности кредитных организаций, в отношении которых Банк России осуществляет надзор.

Вышеперечисленным целям корреспондирует ст. 4 Закона о Банке России, где указаны его функции, которые подкрепляются соответствующими полномочиями. Реализуя эти полномочия, Банк России стремится к достижению поставленных перед ним ст. 3 Закона о Банке России целей, следствием чего является ограничение свободы договора в банковской деятельности. Деятельность Банка России, направленная на ограничение свободы договора, проявляется многоаспектно.

Важно отметить, что Банк России может ограничивать свободу договора в банковской деятельности путем издания нормативных правовых актов в форме указаний, положений и инструкций (ст. 7 Закона о Банке России). Нормативные акты Банка России относятся к правовым актам, поскольку его нормотворческие полномочия предполагают исключительные права и обязанности по установлению обязательных для органов государственной власти, всех юридических и физических лиц правил поведения по вопросам, отнесенным к его компетенции и требующим правового регулирования<sup>2</sup>.

Банк России также публикует письма, в которых разъясняется применение законодательства по вопросам регулирования банковской деятельности. Несмотря на то, что закон не относит письма Банка России к категории нормативных

<sup>2</sup> Рождественская Т. Э., Гузнов А. Г. Публичное банковское право : учебник для магистров. М. : Проспект, 2016.

актов<sup>3</sup>, следует отметить их неоспоримое влияние на деятельность кредитных организаций, обусловленное в том числе авторитетом регулятора, опасениями, связанными с подрывом репутации кредитной организации, а также неверным применением законодательства, которое носит оценочный характер<sup>4</sup>.

Последствием нарушения требований как нормативных правовых актов, принимаемых Банком России, так и иного законодательства может являться применение принудительных мер воздействия в отношении кредитной организации, что также ограничивает банковскую деятельность в договорных отношениях. Так, например, в случае нарушения кредитной организацией требований Федерального закона от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (далее — Закон № 115-ФЗ) и (или) принятых в соответствии с ним нормативных актов регулятора, Закон о Банке России предусматривает право взыскивать с кредитной организации штраф в размере до 0,1 % размера собственных средств (капитала) кредитной организации, но не менее 100 тыс. рублей<sup>5</sup>. Возможность применения вышеуказанных жестких санкций обуславливает предельную осторожность при вступлении в договорные отношения с действующими и потенциальными клиентами.

В продолжение темы ограничений, предусмотренных Федеральным законом № 115-ФЗ, стоит отметить, что кредитная организация вправе отказаться от заключения договора банковского счета (вклада) с физическим или юридическим лицом, а также отказать в проведении операций в случае наличия подозрений о том, что целью заключения такого договора является совершение операций в целях легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, или финансирования терроризма (п. 5.2 ст. Федерального закона № 115-ФЗ). На практике банки довольно часто отказывают в заключении договора банковского вклада и банковского счета при наличии соответствующих подозрений<sup>6</sup>, как представляется, в том числе из-за того, что Банк России настоятельно рекомендует кредитным организациям активно реализовывать в отношении клиентов указанные правомочия<sup>7</sup>. Данный пример является показательным с точки зрения ограничения

<sup>3</sup> Полагаем, что письма Банка России можно отнести к разъяснениям, которые Банк России дает согласно ст. 77 Закона о Банке России.

<sup>4</sup> Например, в законодательстве, регулирующем ПОД/ФТ, нет четкого и единообразного перечня оснований для отказа в открытии банковского счета (вклада) или отказа от выполнения распоряжений клиента по счету операций.

<sup>5</sup> Т. Э. Рождественской и А. Г. Гузновым была обозначена проблема применения за одни и те же деяния как штрафа, предусмотренного КоАП РФ, так и мер принуждения, установленных ст. 74 Закона о Банке России. Вероятно, в этом случае Банк России должен, учитывая принцип недопустимости двойного наказания за одно и то же правонарушение, определить способ реагирования на выявленные нарушения в сфере ПОД/ФТ. См. об этом: *Рождественская Т. Э., Гузнов А. Г.* Указ. соч.

<sup>6</sup> *Ефимова Л. Г.* Договоры банковского вклада и банковского счета : монография. М. : Проспект, 2018,

<sup>7</sup> См., например: письмо Банка России от 31.12.2014 № 238-Т ; Методические рекомендации Банка России от 02.02.2017 № 4-МР ; от 02.04.2015 № 10-МР ; от 13.04.2016 № 10-МР ; от 15.07.2015 № 16-МР ; от 15.07.2015 № 18-МР.



свободы договора на основании писем Банка России, которые формально не являются нормативными правовыми актами.

При рассмотрении ограничений свободы договора в связи с правотворческой и правоприменительной деятельностью Банка России нельзя остановиться только на примере с Федеральным законом № 115-ФЗ.

Статья 35 Закона о Банке России в качестве инструмента и метода денежно-кредитной политики Банка России называет обязательные резервные требования, которые направлены на достижение цели по защите и обеспечению устойчивости рубля, указанной в ст. 3 Закона о Банке. Резервные требования содержатся в принимаемых Банком России указаниях<sup>8</sup>. Регулирование размеров обязательных резервов в ту или другую сторону путем сокращения или увеличения денежной массы, находящейся в обращении, может оказывать как сдерживающее, так и стимулирующее влияние на экономику. Помимо этого, установление минимального порога резервирования направлено на обеспечение постоянного уровня ликвидности кредитных организаций<sup>9</sup>, которое можно рассматривать и как косвенное ограничение свободы договора<sup>10</sup>.

Помимо обязательных резервов, кредитная организация обязана формировать обязательные резервы и резервы на возможные потери по ссудам, по ссудной и приравненной к ней задолженности (далее — РВПС), которые формируются в соответствии с Положением № 590-П. С одной стороны, РВПС «страхует» банки от невозврата кредита, с другой — влияет на процесс ценообразования кредитного продукта. Формирование РВПС, отличного от нуля, снижает доход банка, полученный от сделки, подвергает сомнению возможность надлежащего исполнения заемщиком денежных обязательств и в конечном итоге ставит вопрос о целесообразности заключения кредитного договора, мягко ограничивая свободу договора.

Помимо изложенных выше, можно выделить еще несколько форм мягкого ограничения свободы договора в банковской деятельности при непосредственном участии Банка России в соответствии с принимаемыми регулятором нормативными актами. Например, к числу таких ограничений можно отнести требование о соблюдении обязательных нормативов. Нормативы являются предельными показателями уровня банковского риска, который может принимать на себя кредитная организация. Нормативы определяются в зависимости прежде всего от уровня капитала. Порядок и методика их расчета определены в Инструкции Банка России от 29.11.2019 № 199-И «Об обязательных нормативах и надбавках к нормативам достаточности капитала банков с универсальной лицензией» и Инструкции Банка России от 06.12.2017 № 183-И «Об обязательных нормативах банков с базовой лицензией» в соответствии со ст. 62 Закона о Банке России.

Кредитные организации опасаются нарушать требования о соблюдении обязательных нормативов по расчету и формированию резервов на возможные потери и РВПС, законодательства по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (далее — ПОД/ФТ),

<sup>8</sup> Указание Банка России от 31.05.2019 № 5158-У «Об обязательных резервных требованиях».

<sup>9</sup> Ефимова Л. Г. Банковское право. М. : Статут, 2010. Т. 1 : Банковская система Российской Федерации.

<sup>10</sup> Изъятие таким путем из оборота денежных средств снижает возможность проведения активных банковских операций.

Закона о Банке России, Закона о банках, нормативных актов, принятых Банком России в пределах своей компетенции, и иного законодательства. И это неудивительно, санкции за подобного рода нарушения довольно жесткие. Так, согласно ст. 74 Закона о Банке России 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 требовать от кредитной организации устранения выявленных нарушений, взыскивать штраф в размере до 0,1 % минимального размера уставного капитала либо ограничивать проведение кредитной организацией отдельных операций на срок до шести месяцев.

Но есть область законодательного регулирования, где кредитные организации, как представляется, не боятся ответственности за нарушения. Иначе сложно объяснить наличие большого количества жалоб потребителей (особенно заемщиков) на нарушение их прав кредитными организациями<sup>11</sup>. Однако это не значит, что Банком России не ведется работа по изменению сложившейся ситуации.

С 01.09.2013 в соответствии с ч. 1 ст. 76.1 Закона о Банке России в функции регулятора была включена защита прав и законных интересов инвесторов на финансовых рынках, страхователей, застрахованных лиц и выгодоприобретателей, признаваемых таковыми в соответствии со страховым законодательством, а также застрахованных лиц по обязательному пенсионному страхованию, вкладчиков и участников негосударственного пенсионного фонда по негосударственному пенсионному обеспечению, иных потребителей финансовых услуг (за исключением потребителей банковских услуг). Основная специфика Банка России как органа по защите прав потребителей финансовых услуг состоит в том, что это направление деятельности им будет осуществляться одновременно с иным, более традиционным направлением финансового регулирования и надзора, — обеспечением финансовой стабильности<sup>12</sup>.

В Федеральном законе от 21.12.2013 № 353-ФЗ «О потребительском кредите (займе)» (далее — Закон о потребительском кредите), вступившем в силу 01.07.2014 и направленном на защиту прав заемщиков-потребителей предусмотрен ряд особых требований, формирование которых зависит от Банка России. Так согласно ч. 12 ст. 5 Закона о потребительском кредите табличная форма индивидуальных условий договора потребительского кредита установлена нормативным актом Банка России<sup>13</sup>. Аналогичное положение предусмотрено в отношении кредитных договоров, которые обеспечены ипотекой<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Согласно официальным данным, в 2019 г. на рассмотрение в Банк России поступило 141,6 тыс. жалоб в отношении кредитных организаций. Наибольшую долю среди жалоб на кредитные организации занимают вопросы потребительского кредитования — 39,2 % (см.: Отчет по работе с жалобами. Январь — декабрь 2019 // URL: [https://cbr.ru/Collection/Collection/File/27316/2019\\_4.pdf](https://cbr.ru/Collection/Collection/File/27316/2019_4.pdf)).

<sup>12</sup> Гузнов А. Г. Банк России как орган по защите прав потребителей финансовых услуг // Банковское право. 2014. № 1.

<sup>13</sup> Указание Банка России от 23.04.2014 № 3240-У «О табличной форме индивидуальных условий договора потребительского кредита (займа)» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>14</sup> Указание Банка России от 10.12.2019 № 5350-У «О табличной форме условий кредитного договора, договора займа, которые заключены с физическим лицом в целях, не



Согласно ч. 10 ст. 6 Закона о потребительском кредите Банк России рассчитывает полную стоимость потребительского кредита, которая выступает в качестве ограничителя при определении процентной ставки для кредитной организации<sup>15</sup>. В соответствии с указанной нормой среднерыночное значение полной стоимости потребительского кредита (в процентах годовых) определяется Банком России, который в установленном им порядке<sup>16</sup> ежеквартально рассчитывает и публикует среднерыночное значение полной стоимости потребительского кредита в процентах годовых. Это значение дифференцировано по категориям потребительских кредитов, определяемым Банком России не позднее чем за 45 календарных дней до начала квартала, в котором среднерыночное значение полной стоимости потребительского кредита в процентах годовых подлежит применению (ч. 8 ст. 6 Закона о потребительском кредите).

Как нами уже было отмечено ранее, в ч. 1 ст. 76.1 Закона о Банке России законодатель формально не предоставил Банку России полномочия по защите прав потребителей банковских услуг (в том числе заемщиков). Вместе с тем в ст. 16 Закона о потребительском кредите на Банк России были возложены полномочия по надзору за соблюдением его требований. Нарушение требований Закона о потребительском кредите, как полагаем, не влечет угрозы финансовой устойчивости кредитной организации, а также не создает реальной угрозы интересам ее кредиторов и вкладчиков. Поэтому в соответствии с ч. 1 ст. 74 Закона о Банке России могут быть применены такие принудительные меры воздействия, как требование (предписание) об устранении выявленных нарушений; наложение штрафа в размере до 0,1 % минимального размера уставного капитала; ограничение на проведение кредитной организацией отдельных операций на срок до шести месяцев<sup>17</sup>.

связанных с осуществлением им предпринимательской деятельности, и обязательства заемщика по которым обеспечены ипотекой, перечень которых определен пунктами 1—13, 15 и 16 части 9 статьи 5 Федерального закона от 21 декабря 2013 года № 353-ФЗ «О потребительском кредите (займе)»).

<sup>15</sup> Согласно ч. 11 ст. 6 Закона о потребительском кредите на момент заключения договора потребительского кредита полная стоимость потребительского кредита в процентах годовых не может превышать наименьшую из следующих величин: 365 % годовых или рассчитанное Банком России среднерыночное значение полной стоимости потребительского кредита в процентах годовых соответствующей категории потребительского кредита, применяемое в соответствующем календарном квартале, более чем на одну треть.

<sup>16</sup> Указание Банка России от 01.04.2019 № 5112-У «О порядке определения Банком России категорий потребительских кредитов (займов) и о порядке ежеквартального расчета и опубликования среднерыночного значения полной стоимости потребительского кредита (займа) в процентах годовых».

<sup>17</sup> Более строгие меры воздействия, предусмотренные ч. 2 ст. 74 Закона о Банке России, могут быть применены в случае неисполнения кредитной организацией в установленный срок предписаний Банка России об устранении нарушений, выявленных в ее деятельности. Теоретически в указанном случае может быть наложен штраф на кредитную организацию в размере до 1 % размера оплаченного уставного капитала (но не более 1 % минимального размера уставного капитала), направлено требование о замене руководителей кредитной организации, введен запрет на осуществление отдельных банковских операций, запрет на открытие филиала, возможен даже отзыв лицензии на



Банк России активно работает с жалобами граждан на действия кредитных организаций, а также реализует отдельные полномочия, предоставленные ему в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг Законом о потребительском кредите. Так, в целях реализации полномочий по надзору за соблюдением его требований, было принято решение о создании Службы Банка России по защите прав потребителей и обеспечению доступности финансовых услуг (далее — Служба). На официальном сайте Банка России<sup>18</sup> имеется некоторая информация о работе Службы. В частности, там указано, что Банк России защищает интересы потребителей на финансовом рынке: следит за соблюдением финансовыми организациями обязательных условий договора, препятствует навязыванию услуг, сокрытию от клиентов существенной информации, введению их в заблуждение и др. Защита прав потребителей идет по нескольким направлениям. Первое включает в себя работу с жалобами и обращениями граждан, в том числе на действия кредитных организаций, второе — выявление Банком России практик, которые могут навредить интересам потребителей финансовых услуг. Несмотря на то, что высказывается мнение о недостаточной эффективности работы Банка России в сфере защиты прав потребителей<sup>19</sup>, полагаем, что деятельность Службы способствует минимизации дискриминационных договорных условий и количества нарушения прав потребителей банковских услуг.

Таким образом, вышеизложенное свидетельствует, что правоприменительная, правотворческая деятельность Банка России и его деятельность, направленная на разъяснение нормативных правовых актов, играют значительную роль в ограничении свободы договора в банковской деятельности при вступлении в договорные отношения как с предпринимателями, так и с потребителями банковских услуг.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Гузнов А. Г.* Банк России как орган по защите прав потребителей финансовых услуг // *Банковское право*. — 2014. — № 1.
2. *Ефимова Л. Г.* *Банковское право*. — М. : Статут, 2010. — Т. 1 : Банковская система Российской Федерации.
3. *Ефимова Л. Г.* *Договоры банковского вклада и банковского счета : монография*. — М. : Проспект, 2018.
4. *Митяй Е. Д., Каменева З. В.* Развитие способов защиты прав потребителей финансовых услуг в современных условиях // *Современный юрист*. — 2015. — № 4.
5. *Рождественская Т. Э., Гузнов А. Г.* *Публичное банковское право : учебник для магистров*. — М. : Проспект, 2016.

---

осуществление банковских операций. Но на практике указанные меры воздействия в отношении банков за нарушение Закона о потребительском кредите не применяются.

<sup>18</sup> URL: [https://cbr.ru/protection\\_rights/](https://cbr.ru/protection_rights/) (дата обращения: 24.05.2020).

<sup>19</sup> *Митяй Е. Д., Каменева З. В.* Развитие способов защиты прав потребителей финансовых услуг в современных условиях // *Современный юрист*. 2015. № 4.