



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности абзаца второго подпункта 1 пункта 1 статьи 7 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» в связи с жалобой гражданина Н.Г.Гришина

город Санкт-Петербург

30 июня 2021 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, Г.А.Гаджиева, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, В.Г.Ярославцева,

руководствуясь статьей 125 (пункт «а» части 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47¹, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности абзаца второго подпункта 1 пункта 1 статьи 7 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина Н.Г.Гришина. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителем законоположение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Н.В.Мельникова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Согласно абзацу второму подпункта 1 пункта 1 статьи 7 Федерального закона от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» организации, осуществляющие операции с денежными средствами или иным имуществом, обязаны до приема на обслуживание идентифицировать клиента, представителя клиента и (или) выгодоприобретателя, за исключением случаев, установленных пунктами 1¹, 1², 1⁴, 1⁴-1, 1⁴-2, 1⁴-4 – 1⁴-6 данной статьи, установив в отношении физических лиц фамилию, имя, а также отчество (если иное не вытекает из закона или национального обычая), гражданство, дату рождения, реквизиты документа, удостоверяющего личность, данные миграционной карты, документа, подтверждающего право иностранного гражданина или лица без гражданства на пребывание (проживание) в Российской Федерации, адрес места жительства (регистрации) или места пребывания, идентификационный номер налогоплательщика (при его наличии), а в случаях, предусмотренных пунктами 1¹¹ и 1¹² данной статьи, – фамилию, имя, а также отчество (если иное не вытекает из закона или национального обычая), серию и номер документа, удостоверяющего личность, а также иную информацию, позволяющую подтвердить указанные сведения.

1.1. Гражданин Н.Г.Гришин неоднократно обращался в публичное акционерное общество «Сбербанк России» в лице Саратовского отделения № 8622 с заявлениями об открытии расчетного банковского счета и выдаче

дебетовой банковской карты, в чем ему было отказано по причине отсутствия у него регистрации на территории Российской Федерации.

Полагая свои права нарушенными, Н.Г.Гришин обратился во Фрунзенский районный суд города Саратова, который решением от 26 сентября 2019 года отказал ему в удовлетворении исковых требований о компенсации морального вреда, взыскании убытков и судебных расходов.

Указывая на законность действий кредитной организации, суд, в частности, отметил, что оспариваемой нормой, а также пунктом 1.14 Положения Банка России от 24 декабря 2004 года № 266-П «Об эмиссии платежных карт и об операциях, совершаемых с их использованием» в целях заключения договора банковского счета и получения банковской карты предусмотрена необходимость подтверждения гражданами адреса места жительства (регистрации) или места пребывания. Соответственно, заинтересованные лица, имеющие намерение заключить договор банковского счета и получить банковскую карту, должны учитывать данное требование и своевременно принимать необходимые меры к оформлению документов.

Кроме того, суд отверг ссылку Н.Г.Гришина на положения статьи 3 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 года № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», указав, что этот Закон Российской Федерации, принятый в целях реализации конституционного права гражданина на свободу передвижения, не регулирует правоотношений по оказанию гражданам финансовых услуг.

Апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Саратовского областного суда от 24 декабря 2019 года решение суда первой инстанции оставлено без изменения.

Определением судебной коллегии по гражданским делам Первого кассационного суда общей юрисдикции от 15 апреля 2020 года данные судебные постановления также оставлены без изменения.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 10 августа 2020 года в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в

судебном заседании Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации Н.Г.Гришину было отказано, с чем не нашел оснований не согласиться первый заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации (письмо от 22 сентября 2020 года).

1.2. По мнению заявителя, абзац второй подпункта 1 пункта 1 статьи 7 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» не соответствует статье 19 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации в той мере, в какой он по смыслу, придаваемому ему правоприменительной практикой, налагает на организации, осуществляющие операции с денежными средствами или иным имуществом, обязанность до приема на обслуживание физических лиц установить адрес их места жительства (регистрации) или места пребывания, а также предоставляет возможность для произвольного отказа в оказании финансовой услуги при отсутствии соответствующей регистрации.

Таким образом, с учетом предписаний статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», а также поскольку отказы кредитной организации в заключении с Н.Г.Гришиным договоров на оказание финансовых услуг были непосредственно связаны именно с непредоставлением им сведений о регистрации по месту жительства или по месту пребывания на территории Российской Федерации, предметом рассмотрения по настоящему делу является абзац второй подпункта 1 пункта 1 статьи 7 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» в той мере, в какой на его основании решается вопрос о заключении договора об открытии расчетного банковского счета и выдаче дебетовой банковской карты в случае непредоставления гражданином сведений о своей регистрации по месту жительства или по месту пребывания в Российской Федерации.

2. Согласно статье 27 (часть 1) Конституции Российской Федерации каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет

право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. В соответствии со статьей 3 Закона Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации вводится в целях обеспечения необходимых условий для реализации гражданином Российской Федерации его прав и свобод, а также исполнения им обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно отмечал, что сам по себе факт регистрации или отсутствия таковой не порождает для гражданина каких-либо прав и обязанностей и не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и законодательными актами субъектов Российской Федерации. Регистрация в том смысле, в каком это не противоречит Конституции Российской Федерации, является лишь предусмотренным федеральным законом способом учета граждан в пределах Российской Федерации, носящим уведомительный характер и отражающим факт нахождения гражданина по месту пребывания или жительства (постановления от 4 апреля 1996 года № 9-П, от 2 февраля 1998 года № 4-П и от 4 октября 2016 года № 18-П; определения от 13 июля 2000 года № 185-О, от 5 октября 2000 года № 199-О, от 6 октября 2008 года № 619-О-П и др.).

3. В современном обществе право гражданина на оказываемые кредитными организациями финансовые услуги, в частности услуги по договору банковского счета, и регулирование соответствующей сферы приобретают фундаментальное значение, поскольку доступность таких услуг является одной из ключевых предпосылок полноценного, эффективного и равноправного участия граждан и юридических лиц в имущественном обороте, т.е. условием реализации прав, гарантированных статьями 7 (часть 1), 8 и 34 (часть 1) Конституции Российской Федерации. В то же время

возрастает и потребность в защите как частных, так и публичных интересов от противоправных посягательств, связанных с использованием современных кредитно-расчетных инструментов.

Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» – в целях защиты прав и законных интересов граждан, общества и государства, а также во исполнение обязанностей Российской Федерации по противодействию отмыванию доходов, полученных от преступной деятельности, и борьбе с финансированием терроризма, вытекающих, в частности, из ратифицированных ею Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма от 10 января 2000 года, Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 года и Конвенции об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности от 8 ноября 1990 года, – закрепляет в статье 7 обязанность организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, принимать меры по идентификации клиента, представителя клиента и (или) выгодоприобретателя (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 9 июня 2015 года № 1229-О, от 26 марта 2019 года № 846-О и др.).

В силу действующего правового регулирования банк обязан заключить договор банковского счета с клиентом, обратившимся с предложением открыть счет на объявленных банком для открытия счетов данного вида условиях, соответствующих требованиям, предусмотренным законом и установленными в соответствии с ним банковскими правилами (пункт 2 статьи 846 ГК Российской Федерации). В свою очередь, на организацию, осуществляющую операции с денежными средствами, возложена обязанность до приема на обслуживание идентифицировать клиента, в том числе в отношении физических лиц выяснить адрес их места жительства (регистрации) или места пребывания (абзац второй подпункта 1 пункта 1 статьи 7 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»).

Само по себе закрепление законодателем обязанности определенных организаций проводить идентификацию своих клиентов не выходит за пределы его конституционных полномочий (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2005 года № 519-О и от 13 мая 2010 года № 688-О-О). В частности, установление сведений об адресе места жительства (регистрации) или места пребывания гражданина при проведении его идентификации, прямо предусмотренное оспариваемой нормой, позволяет индивидуализировать того или иного субъекта с наибольшей степенью определенности, что способствует эффективной реализации положений указанного Федерального закона и достижению его целей.

Таким образом, требование предоставить кредитной организации сведения о своем месте жительства (регистрации) или месте пребывания для заключения договора банковского счета не может расцениваться как нарушающее чьи-либо конституционные права.

3.1. Местом жительства гражданина признается место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает (пункт 1 статьи 20 ГК Российской Федерации). Закон Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» устанавливает, что под местом жительства гражданина понимается жилой дом, квартира, комната, жилое помещение, в которых гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору найма специализированного жилого помещения либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, и в которых он зарегистрирован по месту жительства. Местом жительства гражданина, относящегося к коренному малочисленному народу Российской Федерации, ведущего кочевой и (или) полукочевой образ жизни и не имеющего места, где он постоянно или преимущественно проживает, в соответствии с данным Законом Российской Федерации может быть признано одно из поселений, находящихся в муниципальном районе, в границах которого проходят маршруты кочевий данного гражданина (абзац восьмой статьи 2).

Конституционный Суд Российской Федерации указывал, что, вводя в правовое регулирование в качестве публично-правового механизма фиксации свободно избранного человеком места жительства институт регистрационного учета и закрепляя обязанность граждан Российской Федерации регистрироваться по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, федеральный законодатель исходил из того, что именно с местом жительства связывается, как правило, реализация гражданами Российской Федерации принадлежащих им прав и свобод как в публично-правовой, так и в частноправовой сферах, равно как и исполнение ими возлагаемых на них законом либо договором обязанностей и обязательств перед другими гражданами. Это согласуется с предписанием статьи 17 (часть 3) Конституции Российской Федерации, согласно которой осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц. Вместе с тем место жительства гражданина должно быть определено с достаточной точностью не только в целях административного учета во избежание осложнения деятельности органов публичной власти, но и в целях использования такого правового средства, как регистрация, в качестве юридического факта, встроенного в механизмы правового регулирования в области гражданских, жилищных, семейных и иных правоотношений (Постановление от 30 июня 2011 года № 13-П).

В соответствии с приведенными позициями Конституционного Суда Российской Федерации и предписаниями закона в настоящее время в сложившейся правоприменительной практике данные регистрационного учета граждан Российской Федерации расцениваются как доказательство места проживания гражданина. Соблюдение гражданами правил регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства позволяет без каких-либо осложнений определить жилое помещение, с которым они связывают реализацию своего права на свободу выбора места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации, и тем самым препятствует возникновению ситуаций, затрудняющих достоверное установление места жительства (пребывания) граждан и, как следствие, осуществление принадлежащих им

прав и свобод и возложенных на них обязанностей (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 8 декабря 2011 года № 1794-О-О).

При этом если на одну из сторон частноправовых отношений (как в случае отношений, складывающихся при заключении договора между кредитной организацией и гражданином) возлагается публичная обязанность по идентификации гражданина, в том числе путем установления его места жительства, то исполнение такой обязанности не может в качестве общего правила предполагать проверку частным лицом, на которое возлагается такая публичная обязанность, наличия у гражданина субъективного права пользования жилым помещением, указанным им в качестве места своего жительства без предоставления сведений о своей регистрации в этом жилом помещении. Иное существенно нарушало бы баланс интересов сторон.

Таким образом, оспариваемое законоположение, предполагающее подтверждение места жительства гражданина в первую очередь регистрацией, направлено на обеспечение безопасности в сфере кредитно-расчетных отношений, в том числе и с целью обеспечения интересов частных лиц, и на поддержание баланса интересов частных сторон, действующих в условиях установленного публичным регулированием контроля. Кроме того, оно может рассматриваться как стимул для гражданина, желающего воспользоваться банковскими услугами, к выполнению возложенной на него законодательством обязанности регистрироваться по месту жительства и (или) по месту пребывания.

3.2. В то же время Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях неоднократно подчеркивал, что суды при рассмотрении дел обязаны исследовать по существу фактические обстоятельства и не вправе ограничиваться установлением формальных условий применения нормы, поскольку иное приводило бы к тому, что право на судебную защиту оказывалось бы ущемленным (постановления от 6 июня 1995 года № 7-П, от 27 октября 2015 года № 28-П и др.). Ограничение суда исполнением лишь формальных требований закона и отказ от оценки фактической обоснованности

обжалуемых действий (бездействия) и решений является искажением сути правосудия.

Согласно сложившейся судебной практике регистрация по месту жительства или по месту пребывания не рассматривается в качестве единственного доказательства, способного подтвердить местонахождение гражданина (постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 2 июля 2009 года № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации» (абзац шестой пункта 11) и от 29 мая 2012 года № 9 «О судебной практике по делам о наследовании» (абзац третий пункта 17, абзац второй пункта 36).

Таким образом, гражданин, не имеющий по объективным и уважительным причинам регистрации по месту жительства или по месту пребывания, которому на этом основании кредитной организацией отказано в заключении договора открытия расчетного банковского счета и выдаче дебетовой банковской карты, вправе оспорить этот отказ и представить соответствующие доказательства в суд, который должен оценить их с учетом приведенных выше подходов.

Следовательно, само по себе отсутствие у гражданина регистрации по месту жительства или по месту пребывания на территории Российской Федерации не создает для него непреодолимых препятствий для реализации требований абзаца второго подпункта 1 пункта 1 статьи 7 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» и не может расцениваться как нарушающее конституционные права гражданина, если гражданин может обосновать объективность и уважительность причин отсутствия регистрации и подтвердить данные о месте своего проживания (пребывания) иным способом.

4. Принимая во внимание объективную необходимость идентификации клиентов, являющейся неотъемлемым элементом правового механизма по выявлению и пресечению операций, направленных на легализацию (отмывание) доходов, полученных преступным путем, финансирование терроризма и финансирование распространения оружия массового

уничтожения, учитывая конституционный принцип правовой определенности и в целях недопущения нарушения прав граждан, изложенное не препятствует федеральному законодателю – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций, выраженных Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Постановлении, – уточнить порядок проведения идентификации клиента, представителя клиента и (или) выгодоприобретателя организации, осуществляющей операции с денежными средствами или иным имуществом, на основании абзаца второго подпункта 1 пункта 1 статьи 7 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» в случае отсутствия у гражданина регистрации по месту жительства или по месту пребывания на территории Российской Федерации, в том числе урегулировать вопрос об особенностях распределения судебных расходов при возникновении связанных с этим споров с банком, который, будучи связан публичной обязанностью проводить идентификацию, объективно может быть лишен возможности принять соответствующее решение в отсутствие сведений о регистрации гражданина по месту жительства или по месту пребывания.

5. Из представленных материалов не следует, что Н.Г.Гришин предоставлял в кредитную организацию или в суд какие-либо данные о месте своего проживания. При этом в судебном заседании им было заявлено, что он не намерен вставлять на регистрационный учет (страница 3 решения Фрунзенского районного суда города Саратова от 26 сентября 2019 года).

С учетом изложенного Конституционный Суд Российской Федерации в соответствии с пунктом 10¹ части первой статьи 75 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» полагает возможным указать, что дело с участием Н.Г.Гришина не подлежит пересмотру. При этом он не лишен возможности вновь обратиться с заявлением об открытии расчетного банковского счета на его имя и выдаче дебетовой банковской карты, руководствуясь при определении

своих действий правовыми позициями, выраженными в настоящем Постановлении.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47¹, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 80 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать абзац второй подпункта 1 пункта 1 статьи 7 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» не противоречащим Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования он не исключает открытия расчетного банковского счета и выдачи дебетовой банковской карты гражданину при подтверждении им места жительства или места пребывания на территории Российской Федерации иным, помимо регистрации, способом, достаточность которого, равно как объективность и уважительность причин ее отсутствия при возникновении спора гражданина с банком, оценивается и разрешается судом.

2. Выявленный в настоящем Постановлении конституционно-правовой смысл абзаца второго подпункта 1 пункта 1 статьи 7 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» является общеобязательным, что исключает любое иное истолкование данного законоположения в правоприменительной практике.

3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

4. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства

Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

№ 31-П



Конституционный Суд
Российской Федерации