



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Перевод

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ

**ст. 25 ч. (6) Закона № 278 от 14 декабря 2007 года
о контроле над табаком**

*(запрет на продажу табачных изделий вблизи образовательных и
санитарно-медицинских учреждений)*

(обращение № 52а/2019)

КИШИНЭУ

8 апреля 2019 года

Именем Республики Молдова,
Конституционный суд в составе:

Михай ПОАЛЕЛУНЖЬ, *председатель*,
Раиса АПОЛЬСКИЙ,
Аурел БЭЕШУ,
Корнелиу ГУРИН,
Артур РЕШЕТНИКОВ,
Вячеслав ЗАПОРОЖАН, *судьи*,
при участии *секретаря заседания*, Думитру Аворника,

принимая во внимание обращение, представленное и
зарегистрированное 13 марта 2019 г.,
рассмотрев указанное обращение в открытом пленарном заседании,
учитывая акты и материалы дела,
проведя обсуждение в совещательной комнате,

выносит следующее постановление:

ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Основанием для рассмотрения дела послужило обращение Симиона Гришчук, занимающего на тот момент должность депутата Парламента Республики Молдова, представленное в Конституционный суд 13 марта 2019 года, в соответствии со ст.135 ч. (1) п. а) Конституции, ст. 25 п. г) Закона о Конституционном суде и ст. 38 ч. (1) п. г) Кодекса конституционной юрисдикции, о контроле конституционности ст. 25 ч. (6) Закона № 278 от 14 декабря 2007 года о контроле над табаком.

2. По мнению автора обращения, оспариваемые положения нарушают ст. 9 ч. (3), ст. 16, ст. 54 ч. (1) и ч. (2), ст. 126 ч. (2) п.б) Конституции.

3. Определением Конституционного суда от 14 марта 2019 года, без вынесения решения по существу, обращение было признано приемлемым.

4. В ходе рассмотрения обращения Конституционный суд затребовал мнения Президента, Парламента и Правительства Республики Молдова.

5. Автор обращения не явился на пленарное заседание Конституционного суда. Со стороны Парламента принял участие начальник службы представительства в Конституционном суде и правоохранительных органах общего юридического управления Секретариата Парламента, Валериу Кучук. От Правительства участвовал государственный секретарь Министерства юстиции,

Эдуард Сербенко. На заседании присутствовал также Ион Шалару, начальник Управления Национального агентства общественного здоровья по контролю и профилактике неинфекционных заболеваний, представитель Министерства здравоохранения, труда и социальной защиты.

ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА

6. Парламент Республики Молдова 29 мая 2015 года принял Закон № 124 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты, в том числе в Закон № 278 от 14 декабря 2007 года о табаке и табачных изделиях. Данный закон, за исключением некоторых положений, вступил в силу 17 сентября 2015 года. Статья ст.17⁷ закона о табаке и табачных изделиях, озаглавленная «Предотвращение доступа несовершеннолетних к табачным изделиям и схожей продукции», запрещала продажу табачных изделий и схожей продукции лицам и лицами моложе 18 лет, через определенные торговые единицы, по интернету, без подтверждающих документов от производителя или импортера, в упаковке, отличной от оригинальной упаковки производителя, или с поврежденной упаковкой и др.

7. Также, статья 17⁷ устанавливала определенные правила по размещению информации о запрете продажи табачных изделий и схожей продукции лицам моложе 18 лет, а также обязывала продавцов требовать у покупателя документ, удостоверяющий его личность, или другой снабженный фотографией официальный документ, подтверждающий его возраст.

8. Согласно ч. (6) ст. 17⁷, «предприятия с торговой площадью менее 20 кв. метров, продающие табачные изделия и схожую продукцию, должны располагаться на расстоянии не менее 200 метров от образовательных и медико-санитарных учреждений».

9. Закон № 278 от 14 декабря 2007 года, с внесенными изменениями, был повторно опубликован 18 сентября 2015 года, в нем положения статьи 17⁷ были воспроизведены в ст. 25.

10. Статьей XXXI ч. (3) Закона № 138 от 17 июня 2016 года о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты законодатель установил, что ограничение, предусмотренное частью (6) статьи 25 Закона о контроле над табаком № 278-XVI от 14 декабря 2007 года (повторное опубликование: Официальный монитор Республики Молдова, 2015 г., № 258–261, ст.489), не применяется к торговым точкам, сданным в эксплуатацию до дня вступления в силу настоящего закона, в течение срока их полезного функционирования, но не позднее 1 января 2019 года. Данный закон, за исключением некоторых положений, вступил в силу 1 июля 2016 года.

11. Постановлением № 1015 от 23 ноября 2017 года Правительство Республики Молдова утвердило Национальную программу по контролю над табаком на 2017-2021 годы и План действий по ее внедрению. В § 6 этой программы подчеркивается, что курение играет ключевую роль в смертях, которые можно было бы предотвратить среди населения, и считается одним из основных национальных проблем общественного здоровья. Правительство поставило перед собой задачу принять меры по сокращению табачной зависимости и поощрению отказа от курения.

ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

12. Применимые положения Конституции:

Статья 9

Основные принципы собственности

«(1) Собственность может быть публичной и частной. Она состоит из материальных и интеллектуальных ценностей.

(2) Собственность не может быть использована в ущерб правам, свободам и достоинству человека.

(3) Рынок, свободная экономическая инициатива, добросовестная конкуренция являются основополагающими факторами экономики».

Статья 16

Равенство

«(1) Уважение и защита личности составляют первостепенную обязанность государства.

(2) Все граждане Республики Молдова равны перед законом и властями независимо от расы, национальности, этнического происхождения, языка, религии, пола, взглядов, политической принадлежности, имущественного положения или социального происхождения».

Статья 54

Ограничение осуществления прав или свобод

«(1) В Республике Молдова не могут быть приняты законы, запрещающие или умаляющие права и основные свободы человека и гражданина.

(2) Осуществление прав и свобод не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом, соответствуют общепризнанным нормам международного права и необходимы в интересах национальной безопасности, территориальной целостности, экономического благосостояния страны, общественного порядка, в целях предотвращения массовых беспорядков и преступлений, защиты прав, свобод и достоинства других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия.

(3) Положения части (2) не допускают ограничения прав, провозглашенных в статьях 20–24.

(4) Ограничение должно соответствовать обстоятельству, вызвавшему его, и не может затрывать существование права или свободы».

Статья 126

Экономика

«(1) Экономика Республики Молдова является рыночной, социально ориентированной, основанной на частной и публичной собственности и свободной конкуренции.

(2) Государство должно обеспечивать:

[...]

б) свободу торговли и предпринимательской деятельности, защиту добросовестной конкуренции, создание благоприятных условий для использования всех производственных факторов;

[...].»

13. Применимые положения Закона № 278 от 14 декабря 2007 года о контроле над табаком:

Статья 25

Предотвращение доступа несовершеннолетних к табачным изделиям и схожей продукции

«[...]

(3) Предприятия, осуществляющие розничную продажу табачных изделий и схожей продукции, обязаны разместить на видном месте информацию о запрете продажи табачных изделий и схожей продукции лицам моложе 18 лет и информацию о размере штрафа, налагаемого за несоблюдение указанного запрета.

(4) Чтобы убедиться в том, что приобретающее табачные изделия и схожую продукцию лицо достигло 18-летнего возраста, продавцы обязаны потребовать у покупателя документ, удостоверяющий его личность, или другой снабженный фотографией официальный документ, подтверждающий его возраст. В случае отказа покупателя предъявить документ, удостоверяющий личность, продавец не вправе продать ему табачные изделия и схожую продукцию.

(5) Запрещается выкладка курительных табачных изделий и схожей продукции на общедоступных торговых площадях. Перечень курительных табачных изделий и схожей продукции с указанием цены на них, отпечатанный на белой бумаге черным шрифтом, предоставляется продавцом по требованию взрослых покупателей. Положения настоящей части применяются начиная с 20 мая 2020 года.

(6) Предприятия с торговой площадью менее 20 кв. метров, продающие табачные изделия и схожую продукцию, должны располагаться на расстоянии не менее 200 метров от образовательных и медико-санитарных учреждений.

14. Применимые положения Закона № 138 от 17 июня 2016 года о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты:

«[...]

Ст. XXXI.

(3) Ограничение, предусмотренное частью (6) статьи 25 Закона о контроле над табаком № 278-XVI от 14 декабря 2007 года (повторное опубликование: Официальный монитор Республики Молдова, 2015 г., № 258–261, ст.489), не применяется к торговым точкам, сданным в эксплуатацию до дня вступления в

силу настоящего закона, в течение срока их полезного функционирования, но не позднее 1 января 2019 года».

15. Применимые положения Санитарного Регламента о реализации неферментированного и ферментированного табака табачных изделий и схожей продукции, утвержденного Постановлением Правительства № 1065 от 19 сентября 2016 года:

«12. Для предупреждения доступа несовершеннолетних к табачным изделиям и схожей продукции:

1) запрещается реализация табачных изделий и схожей продукции:

[...]

б) через торговую сеть передвижной торговли (за исключением киосков, ларьков и павильонов), на лотках или за импровизированными прилавками, через торговые аппараты;

[...]

б) торговые предприятия площадью менее 20 кв.м, реализующие табачные изделия и схожую продукцию, должны располагаться на расстоянии не менее 200 метров от образовательных и медико-санитарных учреждений. Измерение 200-метрового расстояния проводится по прямой линии от торгового предприятия до ближайшей внешней точки участка, прилегающего к образовательным и медико-санитарным учреждениям».

16. Применимые положения Номенклатуры торговых единиц розничной торговли, утвержденной Постановлением Правительства №931 от 8 декабря 2011 года:

«Для целей настоящего постановления используемые в нем понятия означают следующее:

[...]

магазин – стационарная торговая единица с торговой площадью свыше 20 кв.м, предназначенная для розничной торговли товарами, обладающая помещениями для приемки, хранения и подготовки товаров к продаже, а также вспомогательными, административными и бытовыми помещениями;

нестационарная торговая единица – торговая единица, построенная из легко демонтируемых конструкций, которая может быть перемещена с места на место и, как правило, не располагает местом для хранения товаров. Продажа небольшого ассортимента товаров при минимальных условиях удобства для потребителей.

Нестационарными торговыми единицами являются:

временные стационарные – павильон, киоск;

мобильные – автомагазин, прицеп, палатка, лоток, стэнд, прилавок, коляска, торговый аппарат - автомат.

II. КЛАССИФИКАЦИЯ РОЗНИЧНЫХ ТОРГОВЫХ ЕДИНИЦ

[...]

3) *ПАВИЛЬОН* – временная стационарная торговая единица из легко демонтируемых конструкций площадью более 12 кв. м, которая имеет помещения для хранения товаров.

КИОСК – оснащенная фабричная конструкция, общая площадь которой не превышает 12 кв.м, не имеющая площади для хранения товаров.

[...]».

ВОПРОСЫ ПРАВА

А. ПРИЕМЛЕМОСТЬ ОБРАЩЕНИЯ

17. В определении от 14 марта 2019 года Конституционный суд отметил, что предметом рассматриваемого обращения является ст. 25 ч. (6) Закона № 278 от 14 декабря 2007 года о контроле над табаком. В соответствии со ст. 135 ч. (1) п. а) Конституции, конституционный контроль данного вида нормативных актов относится к компетенции *ratione materiae* Конституционного суда.

18. Согласно ст. 25 п. г) Закона о Конституционном суде и ст. 38 ч.(1) п. г) Кодекса конституционной юрисдикции, депутаты Парламента обладают правом обращения в Конституционный суд.

19. Конституционный суд установил, что оспариваемые положения ранее не составляли предмет конституционного контроля.

20. По мнению автора обращения, оспариваемые положения противоречат ст. 9 ч. (3), ст.16, ст. 54 ч. (1) и ч. (2), ст. 126 ч. (2) п.б) Конституции.

21. Относительно ст. 9 ч. (3) и ст. 126 ч. (2) п. б) Конституции, Конституционный суд отметил, что указанные нормы обязывают государственные органы обеспечивать предприятиям условия для свободной конкуренции. Автор обращения считает, что запрет на продажу табачных изделий носит избирательный характер, поскольку не распространяется на торговые предприятия с большой площадью, а лишь на предприятия с торговой площадью менее 20 кв. м, тем самым создавая условия для ограничения конкуренции. Конституционный суд заключил, что оспариваемые положения необходимо рассматривать через призму конституционной обязанности государства по обеспечению свободной конкуренции.

22. Что касается применения ст. 16 Конституции, гарантирующей равенство граждан перед законом и властями, Конституционный суд усматривает определенную связь между понятием избирательности (см. § 21) и понятием дискриминации, считая необходимым рассматривать при анализе соответствия оспариваемого запрета с конституционной обязанностью государства по обеспечению свободной конкуренции и аспекты, связанные с дискриминацией.

23. Конституционный суд пришел к выводу, что в рассматриваемом случае подлежат применению положения ст. 9 ч. (3) ст. 54 и ст. 126 ч. (2) п. б) Конституции.

24. Конституционный суд заключил, что не существует никаких оснований для отклонения обращения как неприемлемого или для прекращения производства по делу в соответствии со ст. 60 Кодекса конституционной юрисдикции.

В. СУЩЕСТВО ДЕЛА

ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТ. 9 Ч. (3), СТ. 54 И СТ. 126 Ч. (2) П. В)
КОНСТИТУЦИИ

1. Аргументы автора обращения

25. Автор обращения отмечает, что оспариваемые положения не обеспечивают свободную конкуренцию между экономическими агентами, поскольку, запрещая продажу табачных изделий и схожей продукции на расстоянии менее 200 метров от образовательных и санитарно-медицинских учреждений, они применяются только к предприятиям с торговой площадью менее 20 кв.м и не распространяются на торговые предприятия с большей площадью.

26. Так, последние могут продавать табачные изделия как в непосредственной близости к образовательным учреждениям и санитарно-медицинским учреждениям, так и внутри этих учреждений.

27. Автор обращения считает несправедливым применение запрета на продажу табачных изделий в зависимости от размера торговой площади, поскольку это дает неоправданные преимущества большим предприятиям, в ущерб малым и средним предприятиям.

28. Автор обращения считает, что ст. 25 ч. (6) Закона № 278 от 14 декабря 2007 года о контроле над табаком противоречит конституционным положениям о свободной конкуренции, предусмотренным ст. 9 ч. (3), ст. 54 и ст. 126 ч. (2) п. в) Конституции.

2. Аргументы органов власти

29. В пленарном заседании Конституционного суда представитель Парламента отметил, что оспариваемые положения не нарушают требования свободной конкуренции, поскольку применяются в равной мере ко всем предприятиям с торговой площадью менее 20 кв.м. Так, установление различных условий для торговых предприятий, площадь которых не достигает 20 кв.м, по сравнению с другими предприятиями, торгующими табачными изделиями, вытекает из отличного режима деятельности этих предприятий, что не противоречит свободной конкуренции. Запрет преследует правомерную цель, которая заключается в охране здоровья несовершеннолетних. Для введения оспариваемой меры законодатель установил переходный период, что позволило предприятиям, торгующим табачными изделиями, принять меры для адаптации к новым условиям.

30. В представленном мнении Правительство отметило, что оспариваемая мера преследует законную цель охраны здоровья несовершеннолетних и больных. Относительно соразмерности данной меры Правительство отметило, что в связи с тем, что был установлен переходный период, оспариваемые положения не привели к приостановлению или прекращению деятельности предприятий с торговой площадью менее 20 кв.м. Касательно дифференциации между торговыми предприятиями Правительство указало, что в период с 1 июля по 30 сентября 2018 гг. Национальное агентство общественного здоровья провело проверку на предмет соблюдения законодательства о контроле над табаком и установило, что в большинстве случаев (58,7%) несовершеннолетние покупают табачные изделия в киосках/ларьках. По мнению Правительства, главными точками, где несовершеннолетние приобретают табачные изделия, являются торговые предприятия площадью менее 20 кв.м. Правительство считает, что оспариваемые положения нарушают конституционные требования об обеспечении свободной конкуренции между экономическими агентами, работающими в торговой сфере.

31. В представленной дополнительно к мнению Правительства точке зрения Национальное агентство общественного здоровья, орган подведомственный Министерству здравоохранения, труда и социальной защиты, указало, что запрет на реализацию табачных изделий вблизи учреждений, посещаемых охраняемыми группами населения, соблюдает конституционные требования по обеспечению свободной конкуренции между хозяйствующими субъектами в торговой сфере, поскольку запрет применяется без исключений ко всем торговым предприятиям с площадью менее 20 кв.м. Все хозяйствующие субъекты, желающие торговать табачными изделиями через предприятия с площадью менее 20 кв.м, должны соблюдать требование о размещении этих предприятий на расстоянии не менее 200 метров от указанных учреждений. Под ограничение подпадают торговые предприятия, занимающие менее 20 кв.м, поскольку, в отличие от торговых предприятий с большой площадью, они являются более доступными для охраняемых групп населения. Ограничение преследует правомерную цель: охрану здоровья несовершеннолетних и общества в целом. В заключение Агентство отметило, что в торговых предприятиях, занимающих менее 20 кв.м, видимость покупателя ниже, что затрудняет соблюдение запрета на продажу табачных изделий несовершеннолетним.

32. В Конституционный суд поступило мнение *amicus curiae* Центра политики и исследований в здравоохранении. Конституционный суд поощряет и ценит полученные от специализированных организаций мнения в вопросах, представляющих особый общественный интерес.

33. В представленном мнении *amicus curiae* Центр отметил, что оспариваемая мера не направлена на ограничение конкуренции между экономическими агентами, ее целью является охрана здоровья учащихся и пациентов санитарно-медицинских учреждений. Центр считает, что запрет необходимо расширить, охватывая всех экономических агентов этой сферы, поскольку близлежащие к соответствующим учреждениям торговые предприятия являются средством распространения курения среди молодежи и пациентов больниц. В качестве примера Центр привел исследование Национального агентства общественного здоровья. Согласно этим данным, молодежь часто покупает табачные изделия во временных торговых единицах (киосках/ларьках), так как из-за возраста они не могут их приобрести в стационарных предприятиях (магазинах, гипермаркетах). Соблюдение возрастного ограничения в стационарных торговых предприятиях выше, поскольку продавец встречается с покупателем лицом к лицу, а в случае временных торговых предприятий покупатель не так заметен, что позволяет нарушить это ограничение.

34. Свое мнение *amicus curiae* представил в Конституционный суд Родион Гаврилой, член Национального координационного совета в области контроля над табаком, который отметил, что ограничение доступа молодежи и посетителей санитарно-медицинских учреждений имеет в основу обязанность государства по сокращению употребления табачных изделий. Целью оспариваемой меры является охрана общественного здоровья. Законодатель направил запрет против временных торговых предприятий из-за недостаточной видимости покупателя для продавцов, что позволяет им уклониться от соблюдения запрета на продажу табачных изделий несовершеннолетним.

35. Президент Республики Молдова не представил своего письменного мнения.

3. Оценка Конституционного суда

36. Конституционный суд отметил, что ст. 9 ч. (3) Конституции определяет основополагающие элементы экономики, а именно: рынок, свободная экономическая инициатива и добросовестная конкуренция. Что касается последнего элемента, Конституция четко предусматривает, что государство должно обеспечивать защиту добросовестной конкуренции [см. ст. 126 ч. (2) п. b)].

37. В предыдущем постановлении (ПКС № 11 от 28 мая 2013 г., §§31-32) Конституционный суд отметил, что для рыночной экономики конкуренция является элементом *sine qua non* и подлинной регулирующей силой. Конкуренция определяется, как соперничество

между экономическими агентами, осуществляющими одинаковую или аналогичную деятельность в открытых для рынка областях, с целью привлечения клиентов и повышения рентабельности собственного предприятия. Свободная конкуренция представляет собой предпосылку для развития экономических отношений и гарантией прогресса. В рамках экономических отношений конкуренция выполняет важные функции, а именно: обеспечения рыночной экономики; упрощения свободного оборота товаров и услуг, стимулирования инициативности участников рынка.

38. В рассматриваемом случае автор обращения поднимает вопрос о предполагаемом избирательном характере меры, установленной законодателем в отношении предприятий с торговой площадью менее 20 кв.м, и о предполагаемом нанесении урона свободной конкуренции, закрепленной в Конституции. Осуществляя конституционный контроль установленной законодателем меры, Конституционный суд должен выяснить, если оспариваемая мера: (i) предусмотрена законом; (ii) преследует правомерную цель; и (iii) если дифференцированное обращение является объективно и разумно оправданным.

(i) Предусмотрена ли оспариваемая мера законом

39. Конституционный суд отмечает, что оспариваемая мера предусмотрена в ст. 25 ч. (6) Закона № 278 от 14 декабря 2007 г. о контроле над табаком, согласно которой:

«Предприятия с торговой площадью менее 20 кв. метров, продающие табачные изделия и схожую продукцию, должны располагаться на расстоянии не менее 200 метров от образовательных и медико-санитарных учреждений».

40. Выражение «предусмотрено законом» не только требует, чтобы вмешательство имело в национальном законодательстве законную основу, но и относится также к качеству закона, который должен быть доступным, а его последствия предсказуемыми (ПКС № 16 от 4 июня 2018 года, § 44).

41. Чтобы выяснить, если оспариваемые положения соответствуют требованиям качества закона, Конституционный суд должен определить, если толкователь закона (*i.e.* судебные инстанции) и его адресаты могут понять, какие торговые предприятия подпадают под действие законодательной меры.

42. Так, Номенклатура торговых единиц розничной торговли, утвержденная Постановлением Правительства № 931 от 8 декабря 2011 года [см. § 16 настоящего постановления], предусматривает два типа торговых предприятий с торговой площадью менее 20 кв.м, а именно павильон (площадь которого составляет более 12 кв.м) и киоск/ ларек (общая площадь которого не превышает 12 кв.м).

Согласно номенклатуре, магазин является стационарной торговой единицей с торговой площадью свыше 20 кв. метров.

43. Из анализа торговых площадей торговых единиц, указанных в §42, следует, что павильон и киоск/ларек подпадают под действие оспариваемой меры, поскольку их торговая площадь составляет менее 20 кв.м, как и предусматривают оспариваемые положения.

44. Что касается ясности метода определения расстояния в 200 метров от образовательных и санитарно-медицинских учреждений, Конституционный суд отмечает, что Правительство установило, что измерение 200-метрового расстояния проводится по прямой линии от торгового предприятия до ближайшей внешней точки участка, прилегающего к образовательным и медико-санитарным учреждениям [см. Санитарный регламент о реализации неферментированного и ферментированного табака, табачных изделий и схожей продукции, утвержденный Постановлением Правительства № 1065 от 19 сентября 2016 года, п.12].

45. Отсюда Конституционный суд приходит к выводу, что оспариваемая законодательная мера является доступной и ясной, как с точки зрения определения торговых предприятий, подпадающих под ее действие, так и с точки зрения метода измерения расстояния в 200 метров между торговым предприятием, реализующим табачные изделия, и образовательным или санитарно-медицинским учреждением. Конституционный суд заключает, что оспариваемая мера предусмотрена законом.

(ii) Преследует ли оспариваемая мера правомерную цель

46. Конституционный суд считает, что расстояние, которое должно существовать между предприятиями, торгующими табачными изделиями, и образовательными и санитарно-медицинскими учреждениями, можно рассматривать как «буферную зону» (*buffer zone*). Плотность торговых предприятий, реализующих табачные изделия, способствует доступности этих изделий, а доступность, в свою очередь, вызывает привыкание к сигаретам. Кроме того, плотность торговых предприятий, реализующих табачные изделия вблизи образовательных учреждений, ассоциируется с высокой степенью распространения курения среди студентов (см. Wing C. Chan, Scott T. Leatherdale, *Tobacco retailer density surrounding schools and youth smoking behaviour: a multi-level analysis*, Tobacco Induced Diseases, т. 9, № 9, 2011 г., стр. 1 и 2).

47. Проведенные в США исследования показывают, что большое количество торговых предприятий, реализующих табачные изделия рядом со школами или вблизи других посещаемых молодежью мест, ассоциируется с высоким числом курильщиков среди молодежи, с

большим количеством покуренных в день сигарет и с низким уровнем отказа молодых людей от курения (см. Amy Ackerman *et al*, *Reducing the Density and Number of Tobacco Retailers: Policy Solutions and Legal Issues*, Nicotine & Tobacco Research, т. 19, № 2, 2017 г., стр.134). Согласно исследованиям, опубликованным в Канаде, близкое расстояние до торговых точек, реализующих табачные изделия, облегчает приобретение табачных изделий, воздействуя на лица, которые никогда не курили или изредка покуривали, становясь под конец курильщиками. Большое количество предприятий, торгующих табачными изделиями, ассоциируется с ростом числа курильщиков в медицинских учреждениях (см. M.O. Chaiton. *et al*, *Tobacco Retail Outlets and Vulnerable Populations in Ontario, Canada*, International Journal of Environmental Research and Public Health, т. 10, № 12, 2013 г., стр. 7306).

48. Конституционный суд отмечает, что основанием для установления законодателем «буферной зоны» между предприятиями, реализующими табачные изделия, и образовательными и медицинскими учреждениями послужили научные данные. Чтобы убедиться в том, что оспариваемая мера преследует правомерную цель, Конституционный суд будет исходить из этих исследований. Значение проводимых в этой области исследований способствует формированию мнения о соблюдении законодателем принципа предосторожности, когда принял оспариваемую меру. В своей практике Верховный Суд Европейского Союза отметил, что «законодатель [...] должен соблюдать принцип предосторожности, если возникают сомнения относительно существования или масштаба каких-либо рисков для здоровья людей. Он позволяет принять меры защиты, не ожидая получения полных сведений о реальном и угрожающем характере этих рисков. Если неубедительный характер результатов исследований не позволяет доказать существование или масштаб риска, но сохраняется реальная опасность для общественного здоровья, принцип предосторожности оправдывает принятие ограничительных мер» (дела *Swedish Match AB v. Secretary of State for Health*, C-151/17, 22 ноября 2018 г., § 38; *Giovanni Pesce и другие v. Presidenza del Consiglio dei Ministri и другие*, C-78/16 и C-79/16, 9 июня 2016 г., § 47; *Neptune Distribution SNC против Министерства экономики и финансов*, C-157/14, 17 декабря 2015 г., §§ 81-82).

49. Данные, приведенные в §§ 46 и 47 настоящего постановления, являются достаточно убедительными для того, чтобы заключить, что оспариваемая мера, установленная законодателем, преследует две цели: охрану здоровья молодежи и охрану общественного здоровья. Эти две цели служат общей цели: защите прав, свобод и достоинства других лиц, предусмотренной ст. 54 ч. (2) Конституции.

50. Что касается наличия разумной связи между оспариваемой законной мерой и преследуемой правомерной целью, Конституционный суд отмечает, что исследования выявили тот факт, что одна треть от числа молодых курящих людей Канады заявили, что они станут меньше курить, если путь до точки, где их можно будет приобрести, станет длиннее (см. Wing C. Chan и Scott T. Leatherdale, *Tobacco retailer density surrounding schools and youth smoking behaviour: a multi-level analysis*, указанное выше в § 46, стр. 5). Чтобы способствовать снижению числа курильщиков среди молодежи, такие штаты США, как Иллинойс, Калифорния, Луизиана и Нью-Йорк, запретили продажу табачных изделий рядом со школами. Запрещение торговли табачными изделиями на определенном расстоянии от школ привело к тому, что количество соответствующих торговых предприятий и число курящих среди молодежи сократилось (см. Amy Ackerman, *et al*, *Reducing the Density and Number of Tobacco Retailers: Policy Solutions and Legal Issues*, указанное выше в § 47, стр. 134). Исходя из этих исследований, Конституционный суд допускает, что существует разумная взаимосвязь между перемещением торговых предприятий, реализующих табачные изделия, на определенном расстоянии от образовательных учреждений и охраной здоровья лиц. Эта мера может способствовать сокращению числа курильщиков.

(iii) Является ли дифференцированное обращение объективно и разумно оправданным

51. При рассмотрении данного дела Конституционный суд должен выяснить, если для охраны здоровья молодежи и общества в целом была необходима дифференция между торговыми предприятиями, которым запрещена реализация табачных изделий и схожей продукции в периметре, указанном в законе.

52. Конституционный суд отмечает, что для совместного проживания в обществе охрана здоровья населения представляет повышенный интерес. В связи с этим, ограничения, установленные законодателем для защиты этого интереса, оправданы, даже если они затрагивают экономические интересы частных лиц. Тем не менее, является необходимым, чтобы указанная мера не стала произвольным дискриминационным средством по отношению к хозяйствующим субъектам в сфере торговли, как того требует конституционная обязанность государства по защите конкуренции.

а) О наличии альтернативных, менее ограничительных мер

53. Благодаря проведению теста на наличие менее интрузивных мер можно узнать, если законодатель мог принять такие законодательные

меры, которые оказывались бы столь же эффективными для реализации преследуемой правомерной цели, но меньше ограничивали бы защищаемое основное право, по сравнению с оспариваемыми положениями (ПКС № 26 от 30 октября 2018 г., § 55).

54. Конституционный суд отмечает, что запрет на продажу табачных изделий вблизи образовательных и санитарно-медицинских учреждений является единственной мерой, которую предпринял законодатель для ограничения доступа охраняемых групп населения к этим изделиям. Конституционный суд рассмотрит, если другие меры могут так же эффективно предотвратить доступ охраняемых групп населения к табачным изделиям.

55. Что касается эффекта запрета курения в общественных местах [ст. 26 Закона о контроле над табаком], Конституционный суд установил, что последние исследования показывают, что применение этой меры способствует снижению уровня курения среди молодежи (см. S.S. Hawkins *et al*, *Impact of Tobacco Control Policies on Adolescent Smoking*, *Journal of Adolescent Health*, т. 58, № 6, 2016 г., стр. 683).

56. Конституционный суд отмечает, что такие меры, как запрет на рекламу табачных изделий [ст. 19 Закона о рекламе] и обязательность наличия на пачке сигарет предупреждения о вреде курения для здоровья [ст. 16 Закона о контроле над табаком], незначительно влияют на сокращение употребления табачных изделий (см. Steven J. Hoffman, Charlie Tan, *Overview of systematic reviews on the health-related effects of government tobacco control policies*, *BMC Public Health*, т. 15, 2015г., стр. 6).

57. Относительно мер по воспитанию и предупреждению населения о вреде курения [ст. 31 Закона о контроле над табаком] Конституционный суд отмечает их действенность в снижении употребления табачных изделий среди молодежи только в случае их применения вместе с другими мерами, к примеру, с применением санкций за продажу табачных изделий в условиях, запрещенных законом (см. L. Richardson *et al*, *Preventing Smoking in Young People: A Systematic Review of the Impact of Access Interventions*, *International Journal of Environmental Research and Public Health*, т. 6, №4, 2009 г., стр. 1490 и 1491).

58. Следует отметить, что такие меры, как запрещение продажи табачных изделий лицам моложе 18 лет и повышение цен на эту категорию товаров, считаются эффективными. К примеру, повышение цен имеет существенное значение для молодых людей из социально-уязвимых слоев населения. С другой стороны, запрет на реализацию табачных изделий несовершеннолетним считается эффективным только при строгом соблюдении закона (см. выше § 56 Steven J. Hoffman, Charlie Tan, *Overview of systematic reviews on the health-related effects of government tobacco control policies*, стр. 7).

59. Проанализировав альтернативные меры, Конституционный суд отмечает, что даже самые действенные из них (*i.e.* запрет на реализацию табачных изделий несовершеннолетним или повышение цен) по эффекту несопоставимы с мерой, запрещающей продажу табачных изделий вблизи учреждений, посещаемых охраняемыми группами населения, поскольку специфика этого запрета заключается в создании «буферной зоны» между торговыми предприятиями и образовательными и санитарно-медицинскими учреждениями.

60. Конституционный суд отмечает, что запрет на реализацию табачных изделий вблизи этих учреждений способствует снижению плотности торговых предприятий и числа курильщиков среди молодежи (см. § 50 *выше*). Таким образом, этот запрет относится к категории самых действенных мер по ограждению молодежи от вредной привычки курить (см. Douglas A. Luke *et al*, *Tobacco retail policy landscape: a longitudinal survey of US states*, Tobacco Control, т.25, № 1, 2016, стр. 47).

61. Конституционный суд отмечает, что меры по борьбе с курением могут быть эффективными и отвечают заинтересованности государства в охране здоровья населения только в случае их последовательного и систематического применения (см. дело *Swedish Match AB v. Secretary of State for Health*, C-151/17, 22 ноября 2018 г., § 59). Конституционный суд отмечает, что устранение «буферной зоны» между предприятиями, реализующими табачные изделия, и учреждениями, посещаемыми охраняемыми группами населения, нарушает последовательность мер по борьбе с курением. Конституционный суд обращает внимание, что ограничение доступности табачных изделий предусмотрено планом действий Правительства по внедрению Национальной программы по контролю над табаком на 2017-2021 годы [см. Приложение № 2 к Постановлению Правительства № 1015 от 23 ноября 2017 года, указанное *выше* в § 11].

62. Учитывая, что на данном этапе не существует другой, менее ограничительной для свободной конкуренции между хозяйствующими субъектами в торговой сфере меры, которая так же эффективно обеспечивала бы достижение преследуемой правомерной цели, Конституционный суд считает, что тест на минимальное вмешательство исчерпан.

b) О необходимости дифференцированного применения ограничения

63. Конституционный суд отмечает, что предприятия с торговой площадью свыше 20 кв.м (*i.e.* магазины, гипермаркеты, комбинированные магазины и др.) являются стационарными. Это означает, что в плане оснащения их деятельность должна

соответствовать специальным требованиям: расположение в зданиях и строениях, предназначенных для осуществления торговой деятельности; наличие системы сооружений с замкнутым кругооборотом, жестко связанных фундаментом к прилегающей территории и подключенных к стационарным инженерным сетям [см. Номенклатуру торговых единиц розничной торговли, утвержденную Постановлением Правительства № 931 от 8 декабря 2011 года]. Учитывая эти требования, Конституционный суд отмечает, что перемещение стационарных торговых предприятий сопряжено с определенными трудностями.

64. Тем не менее, вопрос перемещения не является самым важным в контексте запрета на продажу табачных изделий вблизи образовательных и санитарно-медицинских учреждений. Впрочем, расходы по перемещению торгового предприятия не являются убедительным аргументом для того, чтобы не расширить запрет на стационарные торговые предприятия.

65. Рассматривая другие основания, в связи с которыми законодатель не применил к стационарным торговым предприятиям запрет на реализацию табачных изделий, даже если они расположены рядом с образовательными и санитарно-медицинскими учреждениями, Конституционный суд считает необходимым отметить такие факторы, как видимость и доступность табачных изделий в этих торговых единицах. В отличие от павильонов, киосков или ларьков, в больших торговых предприятиях табачные изделия не так видны со входа. Фактор видимости табачных изделий может привести к тому, что лица, которые лишь изредка покурили или никогда не курили, в конце концов станут покупать сигареты (см. D. Spanopoulos *et al*, *Tobacco display and brand communication at the point of sale: implications for adolescent smoking behaviour*, Tobacco Control, т. 23, № 1, 2014 г., стр.68). Конституционный суд считает, что с точки зрения видимости табачных изделий и решимости посетителей их приобрести стационарные торговые предприятия представляют собой меньшую угрозу для охраняемых групп населения.

66. Конституционный суд считает, что стационарные торговые единицы обладают большими гарантиями, которые могут способствовать снижению риска продажи табачных изделий лицам, не достигшим 18 лет. Для этого в стационарных торговых предприятиях может быть установлена аппаратура по видеонаблюдению, которая позволяет проверить, если продавцы соблюдают запрет на реализацию табачных изделий несовершеннолетним.

67. Другим фактором, способствующим тому, что потенциальный курильщик из охраняемых групп населения не будет покупать сигареты в стационарных торговых предприятиях, является и тот факт, что обычно в этих магазинах всегда много народу. Эти торговые

предприятия преимущественно продают продовольственные товары и некоторые непродовольственные товары повседневного пользования. Для них табачные изделия не являются основным товаром. Таким образом, Конституционный суд считает, что как с точки зрения фактора видимости табачных изделий, так и с точки зрения фактора их доступности, для приобретения табачных изделий стационарные торговые единицы не являются самыми посещаемыми и популярными.

68. В отличие от стационарных торговых предприятий, временные торговые единицы (*i.e.* павильон, киоск, ларек) могут работать в менее жестких условиях (см. *выше* § 63). Построенные из легко демонтируемых конструкций, они могут быть перемещены с места на место и, как правило, не располагают площадью для хранения товаров [см. Номенклатуру торговых единиц розничной торговли, § 16 *выше*]. Тот факт, что временные торговые единицы легко демонтируются и перемещаются с места на место, включает два аспекта. С одной стороны, они могут быть расположены в самом людном и доступном для охраняемых групп населения месте. С другой стороны, в отличие от стационарных торговых предприятий (*i.e.* магазины, гипермаркеты, комбинированные магазины и др.), временные торговые единицы могут быть перемещены с места на место без непосильных усилий. Это означает, что временные торговые единицы могут преодолеть запрет на реализацию табачных изделий, перемещаясь без особых усилий на расстоянии более 200 метров от охраняемых групп населения.

69. Хотя, *prima facie*, перемещение ставит хозяйствующих субъектов в торговой сфере в неравные условия с точки зрения потока клиентов – в этом аспекте стационарные торговые предприятия находятся в более выгодном положении, Конституционный суд отмечает, что у временных торговых единиц есть другие преимущества, которые уравнивают это различие.

70. Сравнивая уровень видимости табачных изделий в этих двух торговых единицах, Конституционный суд отмечает, что если со входа в стационарные торговые предприятия табачные изделия не так заметны, то во временных торговых единицах ситуация обратная. Благодаря своим особенностям, временные торговые единицы выставляют табачные изделия на видном месте и покупатели, в частности, охраняемые группы населения, не могут их не заметить. Конституционный суд отмечает, что причина, по которой законодатель направил запрет против временных торговых единиц, следует рассматривать в контексте мнения, согласно которому лица, посещающие образовательные учреждения, склонны покупать эти товары в небольших торговых точках (см. M. Stead *et al*, *Young people's exposure to point-of-sale tobacco products and promotions*, Public Health, т. 136, 2016 г., стр. 8). Эта тенденция объясняется тем, что временные торговые единицы обеспечивают более высокую видимость табачных

изделий (см. D. Spanopoulos *et al*, *Tobacco display and brand communication at the point of sale: implications for adolescent smoking behaviour*, указанное выше в § 65, стр. 65).

71. Также, у временных торговых единиц уровень доступности больше, чем у стационарных торговых единиц, поскольку первые могут располагаться в самом людном и доступном для охраняемых групп населения месте. Так, хотя киоски, ларьки не могут быть размещены на расстоянии менее 200 метров от учреждений, посещаемых охраняемыми группами населения, особенности этих торговых единиц обеспечивают больший объем продаж табачных изделий, чем магазины, гипермаркеты, комбинированные магазины и др.

72. Этот факт подтверждается исследованиями в данной области. Они показывают, что для небольших торговых единиц табачные изделия являются основным товаром (см. J. Paynter *et al*, *An intervention to reduce the number of convenience stores selling tobacco: Feasibility study*, *Tobacco Control*, т. 25, № 3, 2016 г., стр. 5). Расположение небольших торговых единиц, реализующих табачные изделия, способствует тому, что в их поиске нет необходимости, в результате чего табачные изделия становятся более доступными для несовершеннолетних (см. A. Sanders-Jackson *et al*, *Convenience store visits by US adolescents: Rationale for healthier retail environments*, *Health & Place*, т. 34, 2015 г., стр. 63). Проведенные в Японии и США исследования выявили тесную взаимосвязь между привычкой курить и посещением небольших торговых предприятий. Так, курение чаще встречается среди тех, которые хотя бы один раз в течение недели делают покупки в небольших торговых единицах (см. I. Watanabe *et al*, *Personal Factors Associated with Smoking Among Marginalized and Disadvantaged Youth in Japan: A Strong Relationship Between Smoking and Convenience Store Use*, *International Journal of Behavioral Medicine*, т. 20, № 4, 2013 г., стр. 511; Lisa Henriksen *et al*, *Association of Retail Tobacco Marketing With Adolescent Smoking*, *American Journal of Public Health*, т. 94, № 12, 2004 г., стр. 2081). Самым популярным местом для приобретения табачных изделий являются временные торговые единицы (киоски/ларьки), а не стационарные торговые предприятия.

73. Что касается риска реализации табачных изделий лицам, не достигшим совершеннолетия, Конституционный суд отмечает, что временные торговые единицы не располагают такими гарантиями, как стационарные торговые предприятия (для сравнения см. *выше* § 6б). Таким образом, учитывая, что стационарные торговые предприятия более строго соблюдают запрет на продажу табачных изделий несовершеннолетним, чем временные торговые предприятия, ограничение на реализацию табачных изделий рядом со школами является необходимым (см. William J. McCarthy *et al*, *Density of*

Tobacco Retailers Near Schools: Effects on Tobacco Use Among Students,
American Journal of Public Health, т. 99, № 11, 2009 г., стр. 2012).

с) О наличии промежутка времени для адаптации

74. Конституционный суд отмечает, что ограничение для временных торговых предприятий на реализацию табачных изделий вблизи учреждений, посещаемых охраняемыми группами населения, было установлено Законом № 124 от 29 мая 2015 года, который вступил в силу 17 сентября 2015 года (см. выше § 6).

75. Впоследствии, Законом № 138 от 17 июня 2016 года, законодатель приостановил для торговых точек, сданных в эксплуатацию до 1 июля 2016 года, действие оспариваемого ограничения до 1 января 2019 года (см. выше § 10).

76. Учитывая, что запрет был установлен в 2015 году и начал действовать с 1 января 2019 года, Конституционный суд считает, что четыре года является достаточным сроком для того, чтобы торговые предприятия, сданные в эксплуатацию до 1 июля 2016 года, могли приспособиться к новым условиям (см., *mutatis mutandis*, ОКС № 64 от 19 июня 2018 г., §§ 24 и 26).

d) Выводы

77. Конституционный суд отмечает, что несмотря на то, что запрет на реализацию табачных изделий вблизи учреждений, посещаемых охраняемыми группами населения, применяется в зависимости от торговой площади предприятия, нельзя считать, что временные торговые единицы поставлены в невыгодное положение по сравнению со стационарными торговыми предприятиями, поскольку у них есть следующие преимущества, свидетельствующие о наличии справедливого баланса в применении дифференцированного обращения:

(i) могут осуществлять свою деятельность в более гибких условиях, чем стационарные торговые предприятия (см. § 68 настоящего постановления);

(ii) могут быть перемещены с места на место без непосильных усилий (см. § 68 настоящего постановления);

(iii) обеспечивают более высокую видимость табачных изделий (см. § 70 настоящего постановления);

(iv) уровень доступности табачных изделий в этих магазинах выше, чем в стационарных торговых предприятиях, что обеспечивает больший объем продаж (см. § 71 настоящего постановления);

(v) могут быть расположены в самых людных и доступных для охраняемых групп населения местах (см. § 68 настоящего постановления);

(vi) лица, посещающие образовательные учреждения, склонны покупать табачные изделия в небольших торговых точках (см. § 70 настоящего постановления);

(vii) временные торговые единицы не располагают гарантиями против реализации табачных изделий несовершеннолетним (см. § 73 настоящего постановления).

78. Наряду с этим, Конституционный суд подчеркивает, что альтернативные меры не обеспечивают так же эффективно достижение преследуемой цели (см. §§ 55-62 настоящего постановления). Напротив, устранение «буферной зоны» между предприятиями, реализующими табачные изделия, и учреждениями, посещаемыми охраняемыми группами населения, нарушает последовательность мер по борьбе с курением (см. § 61 настоящего постановления). Кроме того, законодатель предоставил временным торговым предприятиям, реализующим табачные изделия, достаточное время для того, чтобы приспособиться к новым условиям (см. §§ 74-76 настоящего постановления).

79. Конституционный суд приходит к выводу, что запрет на продажу табачных изделий вблизи образовательных и санитарно-медицинских учреждений для временных торговых единиц не противоречит конституционным нормам о свободной конкуренции [ст.9 ч. (3) и ст. 126 ч. (2) п. б)] и об ограничении осуществления некоторых прав или свобод [ст. 54].

Исходя из вышеизложенного, руководствуясь положениями ст. 135 ч. (1) п. а) и ст. 140 Конституции, ст. 26 Закона о Конституционном суде, ст. 6, ст. 61, ст. 62 п. а) и ст. 68 Кодекса конституционной юрисдикции,

Конституционный суд

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. *Считать необоснованным* обращение Симиона Гришчук, занимающего на тот момент должность депутата Парламента Республики Молдова.

2. *Признать конституционной* ст. 25 ч. (6) Закона № 278 от 14 декабря 2007 года о контроле над табаком.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТ. 25 Ч. (6) ЗАКОНА № 278 ОТ 14
ДЕКАБРЯ 2007 ГОДА О КОНТРОЛЕ НАД ТАБАКОМ

3. Настоящее постановление является окончательным, обжалованию не подлежит, вступает в силу со дня принятия и публикуется в «*Monitorul Oficial al Republicii Moldova*».

Председатель

Михай ПОАЛЕЛУНЖЬ

Кишинэу, 8 апреля 2019 года
ПКС № 9
Дело № 52а/2019