



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Перевод

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ

**одной синтагмы из пп.5) п.а) ч.(1) ст.8 Закона №451-XV от 30 июля
2001 года о регулировании предпринимательской деятельности
путем лицензирования**

(Обращение № 26а/2012)

КИШИНЭУ

28 мая 2013 года

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ОДНОЙ СИНТАГМЫ ИЗ ПП.5) П.А)
Ч.(1) СТ.8 ЗАКОНА №451-ХV ОТ 30 ИЮЛЯ 2001 ГОДА О РЕГУЛИРОВАНИИ
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПУТЕМ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ

Именем Республики Молдова,
Конституционный суд в составе:

Петру РАЙЛЯН, *председательствующий, судья-докладчик*
Аурел БЭЕШУ,
Игорь ДОЛЯ,
Тудор ПАНЦЫРУ, *судьи,*

при участии *секретаря заседания* Татьяны Оборок

принимая во внимание обращение, представленное и зарегистрированное 24 июля 2012 года, рассмотрев указанное обращение в открытом пленарном заседании, учитывая документы и материалы дела, выносит следующее постановление:

ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Основанием для рассмотрения дела послужило обращение депутата Парламента Сергея Сырбу, представленное 24 июля 2012 года в соответствии с положениями статей 135 ч.(1) п.а) Конституции, 25 п.г) Закона о Конституционном суде и 38 ч.(1) п.г) Кодекса конституционной юрисдикции, о контроле конституционности статьи XIX Закона №267 от 23 декабря 2011 года о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты.

2. Автор обращения полагает, в частности, что положения статьи XIX Закона №267 от 23 декабря 2011 года о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты, согласно которым проведение национальной лотереи не подлежит регулированию путем лицензирования, противоречат статьям 1, 4, 9, 16, 46, 126 Конституции Республики Молдова и положениям международных актов.

3. Определением Конституционного суда от 4 октября 2012 года, без вынесения решения по существу, обращение было признано приемлемым.

4. В ходе рассмотрения обращения, Конституционный суд затребовал точки зрения Парламента, Президента Республики Молдова, Правительства, Министерства юстиции, Министерства экономики, Министерства финансов, Национального агентства по защите конкуренции, Лицензионной палаты и АО «Национальная Лотерея Молдовы».

5. В открытом пленарном заседании Конституционного суда участвовал автор обращения, депутат Парламента Сергей Сырбу. Парламент был представлен главным консультантом юридического управления Секретариата Парламента, Серджиу Кирикэ.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ОДНОЙ СИНТАГМЫ ИЗ ПП.5) П.А)
Ч.(1) СТ.8 ЗАКОНА №451-ХV ОТ 30 ИЮЛЯ 2001 ГОДА О РЕГУЛИРОВАНИИ
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПУТЕМ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ

Правительство было представлено заместителем министра юстиции Владимиром Гросу. Для участия в заседании в качестве специалиста Национальное агентство по защите конкуренции направило Игоря Бэтрынак.

ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА

6. Депутат Парламента Сергей Сырбу представил в Конституционный суд 24 июля 2012 года обращение о контроле конституционности статьи XIX Закона №267 от 23 декабря 2011 года о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты (Мониторул Официал №13-14 от 13 января 2012 года, ст.32).

7. Согласно статье XIX Закона №267, пп.5) п.а) ч.(1) ст.8 Закона №451-ХV от 30 июля 2001 года о регулировании предпринимательской деятельности путем лицензирования (переопубликован в Мониторул Официал Республики Молдова, 2005 г., №26-28, ст.95), с последующими изменениями, был дополнен после слов «проведение лотерей» следующим текстом «(исключая монополию государства, осуществляемую в соответствии с Законом об азартных играх №285-ХIV от 18 февраля 1999 года)».

ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

8. Применимые положения Конституции (М.О. №1/1, 1994 г.):

Статья 1

Государство Республика Молдова

«(1) Республика Молдова - суверенное и независимое, единое и неделимое государство.

(2) Форма государственного правления - республика.

(3) Республика Молдова - демократическое правовое государство, в котором достоинство человека, его права и свободы, свободное развитие человеческой личности, справедливость и политический плюрализм являются высшими ценностями и гарантируются.»

Статья 4

Права и свободы человека

«(1) Конституционные положения о правах и свободах человека толкуются и применяются в соответствии со Всеобщей декларацией прав человека, пактами и другими договорами, одной из сторон которых является Республика Молдова.

(2) При наличии несоответствий между пактами и договорами об основных правах человека, одной из сторон которых является Республика Молдова, и внутренними законами приоритет имеют международные нормы.»

Статья 9

Основные принципы собственности

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ОДНОЙ СИНТАГМЫ ИЗ ПП.5) П.А)
 Ч.(1) СТ.8 ЗАКОНА №451-XV ОТ 30 ИЮЛЯ 2001 ГОДА О РЕГУЛИРОВАНИИ
 ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПУТЕМ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ

«(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 126

Экономика

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

(2) Государство должно обеспечивать:

а) регулирование экономической деятельности и управление принадлежащей ему публичной собственностью в соответствии с законом;

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

с) защиту национальных интересов в сфере экономической, финансовой и валютной деятельности;

д) стимулирование научных исследований;

е) рациональное использование земли и других природных ресурсов в соответствии с национальными интересами;

ф) восстановление и охрану окружающей среды, а также поддержание экологического равновесия;

г) увеличение количества рабочих мест, создание необходимых условий для повышения жизненного уровня;

h) неприкосновенность инвестиций физических и юридических лиц, в том числе иностранных.»

9. Применимые положения Закона №451-XV от 30 июля 2001 года о регулировании предпринимательской деятельности путем лицензирования (М.О. 108-109/836, 2001г.):

Статья 8

Виды деятельности, подлежащие регулированию путем лицензирования

«(1) Регулированию путем лицензирования подлежат следующие виды деятельности:

а) *Лицензионной палатой:*

[...]

5) деятельность в области азартных игр: организация и проведение лотерей (исключая монополию государства, осуществляемую в соответствии с Законом об азартных играх № 285-XIV от 18 февраля 1999 года), содержание казино, эксплуатация игровых автоматов с денежными выигрышами, установление ставок на спортивных состязаниях;

[...]»

10. Применимые положения Закона № 285-XIV от 18 февраля 1999 года об азартных играх (М.О. 50-52/230, 1999 г.):

Статья 26

Лотерея

«(1) Лотерея - групповая или массовая азартная игра, в ходе которой организатор игры в определенном месте и в определенное время проводит между ее участниками - владельцами лотерейных билетов розыгрыш призового фонда лотереи по оговоренной условиями схеме; при этом выпадение выигрыша на какой-либо из лотерейных билетов не зависит от воли и действий субъектов лотерейной деятельности, является исключительно делом случая и не может быть никем специально устроено.

(2) Системная (электронная) лотерея - форма лотереи, в которой фиксация ставок и прогнозов участников проводится с помощью электронных устройств, сохраняющих информацию в своей памяти и направляющих ее для участия в розыгрыше по специальным каналам передачи информации в головной информационный центр.»

Статья 29

Классификация лотерей

«(1) По видам лотереи подразделяются на:

- классические;
- цифровые;
- моментальные.

(2) Классическая лотерея - лотерея, при которой розыгрыш заранее оговоренных призов, заключающийся в определении выигрышных номеров и серий билетов, происходит после завершения реализации определенного количества лотерейных билетов определенной формы и содержания в установленные сроки.

(3) Цифровая лотерея - лотерея, при которой формирование призового фонда и розыгрыш призов, заключающийся в определении выигрышной комбинации цифр, происходят после завершения реализации соответствующих билетов в установленные сроки.

(4) Моментальная лотерея - лотерея, при которой розыгрыш заранее оговоренных призов происходит посредством выявления информации, заложенной в определенное количество лотерейных билетов и защищенной способом, позволяющим игроку определить полагающийся ему выигрыш сразу же после покупки лотерейного билета.

(5) По способу проведения лотереи подразделяются на:

- тиражные;
- бестиражные.

(6) Тиражная лотерея - лотерея, процесс проведения которой делится на тиражи - единичные полные циклы от выпуска в продажу лотерейных билетов до проведения общего розыгрыша и выдачи выигрышей по этим билетам.

(7) Бестиражная лотерея - лотерея, в которой результат розыгрыша определяется путем проверки лотерейного билета сразу же после его покупки либо путем проведения розыгрыша непосредственно на этот билет.

(8) По масштабам проведения лотереи подразделяются на:

- национальные;
- региональные.

(9) Национальная лотерея - лотерея, проводящаяся на территориях, подведомственных четырем и более органам местного публичного управления. Проведение национальных лотерей является монополией государства.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ОДНОЙ СИНТАГМЫ ИЗ ПП.5) П.А)
Ч.(1) СТ.8 ЗАКОНА №451-ХV ОТ 30 ИЮЛЯ 2001 ГОДА О РЕГУЛИРОВАНИИ
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПУТЕМ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ

(10) Региональная лотерея - лотерея, проводящаяся на территориях, подведомственных не более чем трем органам местного публичного управления. Совокупная стоимость лотерейных билетов не должна превышать 1 000 000 леев.

(11) По организационной форме лотереи подразделяются на:

- государственные;
- муниципальные;
- другие.

(12) Государственная лотерея - лотерея, организуемая и проводимая центральными органами публичного управления.

(13) Муниципальная лотерея - лотерея, организуемая и проводимая органами местного публичного управления.

(14) Кроме государственных и муниципальных лотерей, существуют также лотереи, организуемые и проводимые хозяйствующими субъектами.

(15) По способу формирования призового фонда лотереи подразделяются на:

- денежные;
- вещевые;
- комбинированные.

(16) Денежная лотерея - лотерея, при проведении которой призовой фонд формируется исключительно из денежных призов.

(17) Вещевая лотерея - лотерея, при проведении которой призовой фонд формируется исключительно из товаров широкого потребления, предоставления услуг и иных нематериальных ценностей.

(18) Комбинированная лотерея - лотерея, при проведении которой призовой фонд формируется как из вещевых, так и из денежных призов.»

Статья 34

Особые условия

«(1) Все лотереи, проводимые на территории Республики Молдова, подлежат обязательному лицензированию, осуществляемому Лицензионной палатой.

(2) Проведение лотерей разрешается только на территории, предусмотренной в лицензии. Изменение территории проведения лотереи влечет за собой необходимость получения новой лицензии.

(3) Проведение лотереи осуществляется только организатором лотереи, и только в полном соответствии с ее утвержденными условиями.

(4) Каждая лотерея подлежит регистрации в едином реестре лотерей, ведение которого осуществляется Министерством финансов.

(5) Импорт иностранных лотерей на территорию Республики Молдова и регистрация одной и той же лотереи как двух и более запрещаются.

(6) Завершение или прекращение лотереи производится в соответствии с процедурой, устанавливаемой Лицензионной палатой и Министерством финансов.

(7) При проведении национальных лотерей, являющихся монополией государства, Министерство финансов устанавливает особый порядок распределения доходов от реализации лотерейных билетов.»

11. Применимые положения Закона о конкуренции №183/11.07.2012г. (М.О. 193-197/667, 2012г.):

Статья 1

Предмет и цель настоящего закона

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ОДНОЙ СИНТАГМЫ ИЗ ПП.5) П.А)
Ч.(1) СТ.8 ЗАКОНА №451-ХV ОТ 30 ИЮЛЯ 2001 ГОДА О РЕГУЛИРОВАНИИ
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПУТЕМ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ

«(1) Настоящий закон устанавливает правовую основу защиты конкуренции, в том числе предупреждения и пресечения антиконкурентной деятельности и недобросовестной конкуренции, осуществления экономических концентраций предприятий на рынке, а также правовую основу деятельности и компетенции Совета по конкуренции и ответственность за нарушения законодательства в сфере конкуренции.

(2) Целью настоящего закона является регулирование отношений, связанных с защитой, поддержанием и стимулированием конкуренции для продвижения законных интересов потребителей.»

Статья 2

Сфера применения настоящего закона

«(1) Положения настоящего закона применяются к деяниям – действиям или бездействию, целью которых являются либо последствиями которых являются или могут быть ограничение, препятствование или искажение конкуренции, а также к действиям по недобросовестной конкуренции, совершаемым:

а) предприятиями, зарегистрированными в Республике Молдова или в других государствах, а также физическими лицами;

б) центральными или местными органами публичного управления, в той мере, в которой они посредством принятых решений или утвержденных актов осуществляют интервенции на рынке, оказывая прямое или косвенное влияние на конкуренцию, за исключением случаев, когда подобные меры принимаются во исполнение других законов либо для защиты основных общественных интересов.

(2) Действие настоящего закона распространяется также на лиц, приравненных к органам публичной власти, исполняющих функции публичной власти или использующих публичную собственность, которые уполномочены законом оказывать общественно полезные услуги.

(3) Предприятия, которым поручено управление услугами общего экономического интереса, и предприятия, имеющие характер фискальной монополии, подпадают под положения настоящего закона, и в частности под правила конкуренции, в той мере, в которой применение этих положений не препятствует, юридически или фактически, выполнению возложенных на них особых поручений.

[...]

Статья 3

Основные принципы конкуренции

«(1) Государство обеспечивает свободу предпринимательской деятельности, защиту добросовестной конкуренции, а также прав и интересов предприятий и граждан от антиконкурентной деятельности и недобросовестной конкуренции.

(2) Не допускается использование предприятиями своих прав в целях ограничения конкуренции и ущемления законных интересов потребителей.

[...]

Статья 4

Основные понятия

«Используемые в настоящем законе основные понятия являются автономными понятиями сферы конкуренции и употребляются в значении:

конкуренты – независимые предприятия, являющиеся активными участниками соответствующего рынка;

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ОДНОЙ СИНТАГМЫ ИЗ ПП.5) П.А)
 Ч.(1) СТ.8 ЗАКОНА №451-ХV ОТ 30 ИЮЛЯ 2001 ГОДА О РЕГУЛИРОВАНИИ
 ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПУТЕМ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ

конкуренция – существующее или потенциальное экономическое соперничество между двумя или несколькими независимыми предприятиями на соответствующем рынке, когда действия таковых существенно ограничивают возможности каждого из них влиять односторонне на основные условия товарооборота на данном рынке, стимулируют научно-технический прогресс и рост благосостояния потребителей;

недобросовестная конкуренция – любое действие предприятий, осуществленное в процессе конкуренции, противоречащее общепринятой добросовестной практике хозяйственной деятельности;

исключительные права – права, предоставляемые компетентным публичным органом на основании законодательного, нормативного или административного акта, эффект которого состоит в ограничении проведения хозяйственной деятельности в определенной географической зоне для одного или нескольких предприятий и который значительно влияет на способность других предприятий проводить такого рода деятельность в данной зоне. Права, предоставляемые в любой форме, в том числе посредством концессионных документов, ограниченному числу предприятий на основе объективных, соразмерных и недискриминационных критериев, которые позволяют любой заинтересованной стороне, соответствующей этим критериям, пользоваться данными правами, не могут считаться исключительными правами;
 [...]»

ВОПРОСЫ ПРАВА

12. Конституционный суд отмечает, что обращение, по сути, касается освобождения от выдачи лицензии Лицензионной палатой на организацию и проведение национальной лотереи, являющейся монополией государства.

Обращение относится к совокупности взаимосвязанных конституционных элементов и принципов, таких как верховенство Конституции, свободная конкуренция, рыночная экономика и равенство перед законом.

А. ПРИЕМЛЕМОСТЬ ОБРАЩЕНИЯ

13. В соответствии с определением от 4 октября 2012 года (см. § 3) Конституционный суд отмечает, что на основании ст.135 ч.(1) п.а) Конституции, ст.4 ч.(1) п.а) Закона о Конституционном суде и ст.4 ч.(1) п.а) Кодекса конституционной юрисдикции обращение относится к компетенции Конституционного суда.

14. Положения ст.25 п.г) Закона о Конституционном суде и ст.38 ч.(1) п.г) Кодекса конституционной юрисдикции наделяют депутатов Парламента правом обращения в Конституционный суд.

15. Конституционный суд отмечает, что объектом конституционного контроля является синтагма «(исключая монополию государства, осуществляемую в соответствии с Законом об азартных играх №285-XIV от 18 февраля 1999 года)» из пп.5) п.а) ч.(1) ст.8

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ОДНОЙ СИНТАГМЫ ИЗ ПП.5) П.А)
Ч.(1) СТ.8 ЗАКОНА №451-ХV ОТ 30 ИЮЛЯ 2001 ГОДА О РЕГУЛИРОВАНИИ
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПУТЕМ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ

Закона №451-ХV от 30 июля 2001 года о регулировании предпринимательской деятельности путем лицензирования, в редакции Закона №267 от 23 декабря 2011 года о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты.

16. Конституционный суд отмечает, что согласно конституционным нормам его прерогатива состоит в установлении соотношения между законодательными нормами и текстом Конституции, с учетом принципа ее верховенства.

17. Таким образом, Конституционный суд рассмотрит оспариваемую синтагму через призму конституционных норм.

18. Также, Конституционный суд отмечает, что в целях обеспечения ясности и доступности постановлений Конституционного суда, подвергается конституционному контролю не ст.ХІХ Закона №267 от 23 декабря 2011 года о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты, а *пп.5) п.а) ч.(1) ст.8 Закона №451-ХV от 30 июля 2001 года о регулировании предпринимательской деятельности путем лицензирования.*

19. Конституционный суд отмечает, что согласно нормам законодательной техники **положения о внесении изменений и дополнений включаются в основной акт и становятся его составной частью с даты вступления в силу. Последующие изменения и дополнения следует соотносить с основным актом.**

20. Кроме того, Конституционный суд подчеркивает, что принципы, закрепленные в ст.1 и ст.4 Конституции, на которые ссылается автор обращения, представляют собой квинтэссенцию любых процедур конституционного контроля нормативных актов и при рассмотрении настоящего дела не имеют автономного значения.

21. Таким образом, для уяснения соответствия оспариваемых положений конституционным нормам, Конституционный суд будет исходить, в частности, из положений ст.126 в сочетании со ст.9 Конституции.

В. СУЩЕСТВО ДЕЛА

ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ ПОЛОЖЕНИЙ СТ. 126 В СОЧЕТАНИИ СО СТ. 9 КОНСТИТУЦИИ

22. По мнению автора обращения, подвергаемая конституционному контролю синтагма нарушает ст.126 Конституции, согласно которой:

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

(2) Государство должно обеспечивать:

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ОДНОЙ СИНТАГМЫ ИЗ ПП.5) П.А)
Ч.(1) СТ.8 ЗАКОНА №451-ХV ОТ 30 ИЮЛЯ 2001 ГОДА О РЕГУЛИРОВАНИИ
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПУТЕМ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ

- а) регулирование экономической деятельности и управление принадлежащей ему публичной собственностью в соответствии с законом;
- б) свободу торговли и предпринимательской деятельности, защиту добросовестной конкуренции, создание благоприятных условий для использования всех производственных факторов;
- в) защиту национальных интересов в сфере экономической, финансовой и валютной деятельности;
- г) стимулирование научных исследований;
- д) рациональное использование земли и других природных ресурсов в соответствии с национальными интересами;
- е) восстановление и охрану окружающей среды, а также поддержание экологического равновесия;
- ж) увеличение количества рабочих мест, создание необходимых условий для повышения жизненного уровня;
- з) неприкосновенность инвестиций физических и юридических лиц, в том числе иностранных.

23. Также, касательно оспариваемой синтагмы, автор обращения ссылается и на нарушение ст.9 ч.(3) Конституции, предусматривающей:

«[...]»

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

1. Аргументы автора обращения

24. Автор обращения считает, что оспариваемая синтагма закона устанавливает привилегированное положение, ущемляя свободную конкуренцию в области азартных игр и неоправданно создавая льготные условия отдельному экономическому агенту, осуществляющему монополию государства, в ущерб другим экономическим агентам, предоставляющих те же услуги.

25. По его мнению, норма устанавливает также **дифференцированное обращение** по отношению к другим монополистическим предприятиям, осуществляющим лицензионную деятельность и оплачивающим лицензионный сбор в государственный бюджет, и не имеет в качестве основы объективную и разумную причину.

2. Аргументы властей

26. По мнению Парламента и Правительства, в результате установления государственной монополии на национальные лотереи данная деятельность приобретает исключительный и ограниченный характер, и требование о ее лицензировании становится ненужным. Обладая исключительным правом на проведение национальной

лотереи, государство создало необходимую правовую основу для осуществления данного вида деятельности на национальном уровне.

27. Власти подчеркивают, что в целях использования реальных возможностей для увеличения дохода государственного бюджета, было решено создать институциональный механизм для осуществления права государства проводить лотерею на национальном уровне и внедрить международный опыт для финансовой поддержки различных сфер деятельности – социальной, культурной, образовательной, спортивной.

28. И Парламент, и Правительство указали на необоснованность аргументов автора обращения, считая, что оспариваемые положения были приняты при соблюдении конституционных норм.

3. Оценка Конституционного суда

29. Конституционный суд отмечает, что согласно ст.126 Конституции экономика Республики Молдова является рыночной, социально ориентированной, основанной на частной и публичной собственности и *свободной конкуренции*. Также, согласно ст.9 ч.(3) Высшего закона: «Рынок, свободная экономическая инициатива, добросовестная конкуренция являются основополагающими факторами экономики.»

30. Конституционный суд подчеркивает, что в целях регулирования отношений, связанных с защитой, поддержанием и стимулированием конкуренции для продвижения законных интересов потребителей, 11 июля 2012 года Парламент принял новый Закон о конкуренции №183, признав утратившим силу Закон №1103-XIV от 30 июня 2000 года о защите конкуренции. Новый закон устанавливает правовую основу для защиты конкуренции, в том числе для предупреждения и пресечения антиконкурентной деятельности и недобросовестной конкуренции, осуществления экономических концентраций предприятий на рынке.

31. Конституционный суд обращает внимание, 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.

32. В рамках экономических отношений конкуренция выполняет важные функции, а именно: гарантии рыночной экономики;

упрощения свободного оборота товаров и услуг, стимулирования инициативности участников рынка.

33. Вместе с тем, Конституционный суд подчеркивает, что в структуре каждой рыночной экономики, помимо конкуренции, есть и монополия, установленная государством. Конституционный суд отмечает, что государство вправе устанавливать монополию на определенные виды или сферы деятельности.

34. С юридической точки зрения, государственной монополией является экономическая деятельность, осуществляемая исключительно государством, главным образом, через государственные хозяйствующие субъекты. Главные цели государственной монополии составляют, в первую очередь, установление строгого контроля за определенной деятельностью и получение доходов, необходимых государственному бюджету. Основное требование состоит в установлении государственной монополии принятием закона. В этом смысле, государственной монополией является экономическая деятельность, которая специальным законом отдана в исключительную компетенцию государства и может быть предметом деятельности лишь хозяйствующих субъектов, определенных государством.

35. В своей юриспруденции Конституционный суд подчеркнул, что, в силу ст.126 ч.(2) п.с) Конституции, установление монополии государства на отдельные сферы деятельности, посредством которых органы публичной власти осуществляют свои функции, связанные с производством или распределением определенных товаров или услуг, *не затрагивает принципы рыночной экономики и свободной конкуренции.*

36. Так, в Постановлении №68 от 7 декабря 1999 года, Конституционный суд подчеркнул:

[...] Согласно ст.126 Конституции в условиях рыночной экономики роль государства ограничивается основными проблемами, относящимися к защите и обеспечению национальных интересов в сфере экономической деятельности, осуществляемой непосредственно экономическими агентами на основании юридической самостоятельности.

Следовательно, для защиты и обеспечения общих национальных интересов государство действует косвенно через Правительство, использующего специфические рычаги, а именно: налоги, сборы, лицензии, кредиты государственных заказов, гарантированные Правительством, и.т.д., в частности проведение своей законодательной политики.

Определение общего нормативного законодательства и установление принципов регламентирования государством своих монополий в национальной экономике предусматривает защиту граждан и общества от неконтролируемого производства и продажи оружия, взрывчатых веществ, наркотиков, алкоголя, других товаров и услуг, фальсификации денег и ценных бумаг. Под монополией государства подразумеваются обстоятельства, когда ограниченному числу экономических агентов на основании разрешения органов публичной власти

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ОДНОЙ СИНТАГМЫ ИЗ ПП.5) П.А)
Ч.(1) СТ.8 ЗАКОНА №451-ХV ОТ 30 ИЮЛЯ 2001 ГОДА О РЕГУЛИРОВАНИИ
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПУТЕМ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ

предоставлено исключительное право на определенный вид деятельности в определенной сфере, а именно: производство, транспортировка, продажа и приобретение товаров (услуг).

Конституционный суд считает, что государственная монополия на сферы деятельности, посредством которых органы публичной власти осуществляют защиту и безопасность государства, а также на области производства и продажи некоторых специфических видов товаров (услуг), не затрагивают принципы рыночной экономики и свободной конкуренции, закрепленные Конституцией. [...]

37. В логической последовательности, *Закон о конкуренции* предусматривает, что предприятие, которому предоставлены исключительные права на осуществление специфической деятельности с целью получения доходов для государства, является *предприятием, имеющим характер фискальной монополии*. При принятии этого закона, касающегося и монопольных предприятий, был признан утратившим силу Закон №906-ХII от 29 января 1992 года об ограничении монополистической деятельности и развитии конкуренции, который содержал устаревшие положения.

38. Конституционный суд отмечает, что и монополии государства, и естественные монополии дополнительно регулируются Постановлением Правительства №582 от 17 августа 1995 года. Данный нормативный акт относит к монополии государства сферы деятельности, посредством которых соответствующие органы публичного управления выполняют функции, связанные с обороной и безопасностью государства, а также производством и реализацией специфических видов товаров (услуг).

39. В контексте изложенного, Конституционный суд указывает, что согласно ст.29 Закона №285 от 18 февраля 1999 года об азартных играх, **национальная лотерея является монополией государства.**

40. Конституционный суд отмечает, что в целях создания институциональной основы необходимого для реализации положений ч.(9) ст.29 Закона об азартных играх №285-ХIV от 18 февраля 1999 года, п.е) ч.(1) ст.6 из Закона №121-ХVI от 4 мая 2007 года об управлении публичной собственностью и ее разгосударствлении, Постановлением Правительства №371 от 24 мая 2011 года было создано акционерное общество «Национальная лотерея Молдовы» и установлено, что функцию учредителя акционерного общества будет исполнять Министерство финансов.

41. Из Постановления Правительства №371 от 24 мая 2011 года Конституционный суд заключает, что единственное предприятие, имеющее право проводить лотереи на территориях подведомственных четырем и более органам местного публичного управления, является акционерное общество «Национальная лотерея Молдовы».

42. Конституционный суд подчеркивает, что Законом №267 от 23 декабря 2011 года были внесены изменения в пп.5) п.а) ч.(1) ст.8 Закона №451-XV от 30 июля 2001 года о регулировании предпринимательской деятельности путем лицензирования. Согласно новым положениям, **национальная лотерея не подлежит регулированию путем лицензирования.**

43. Таким образом, Конституционный суд отмечает, что в соответствии с пп.5) п.а) ч.(1) ст.8 выше указанного закона все виды деятельности в области азартных игр, а именно: организация и проведение лотерей, содержание казино, эксплуатация игровых автоматов с денежными выигрышами, установление ставок на спортивных состязаниях, **подвергаются лицензированию в обязательном порядке, за исключением монополии государства, осуществляемой в соответствии с Законом об азартных играх №285-XIV от 18 февраля 1999 года.** Как отмечалось выше, согласно данному закону государство обладает монополией на проведение национальных лотерей.

44. Конституционный суд обращает внимание, что до внесения дополнений в Закон №267 от 23 декабря 2011 года, согласно законодательным положениям, *национальная лотерея* подвергалась лицензированию *наравне с остальными лотереями*. Этот факт вытекает и из ст.34 Закона об азартных играх, согласно которой **все лотереи, проводимые на территории Республика Молдова, подлежат обязательному лицензированию, осуществляемому Лицензионной палатой.** Также, в соответствии с положениями данной статьи, проведение лотерей разрешается только на территории, предусмотренной в лицензии. Изменение территории проведения лотереи влечет за собой необходимость получения новой лицензии.

45. Таким образом, Конституционный суд констатирует наличие конкурирующих законодательных положений. Так, согласно Закону №451-XV от 30 июля 2001 года, национальные лотереи не подвергаются лицензированию, тогда как Закон №284-XIV от 18 февраля 1999 года не предусматривает ни одного изъятия, как было отмечено выше.

46. Конституционный суд отмечает, что, пересмотрев Закон №451-XV, законодатель допустил упущение и не внес изменения и в Законе №285-XIV. Таким образом, принимая во внимание тот факт, что оба закона являются органическими и обладают одинаковой юридической силой, применению подлежит позднее принятый закон, регулирующий определенную правовую ситуацию.

47. Конституционный суд отмечает, что оспариваемая синтагма соответствует ст.126 Конституции и ст.12 Закона о Правительстве, которая устанавливает, что Правительство осуществляет по

поручению Парламента функции собственника государственного имущества и регулирует, используя экономические и правовые средства, деятельность всех отраслей хозяйства и субъектов собственности на территории государства.

48. Таким образом, государство по собственной воле реализовало свое право на установление монополии в сфере проведения национальных лотерей, и то, что положения ст. XIX Закона №267 от 23 декабря 2011 года исключают эту деятельность из под действия Закона о регулировании предпринимательской деятельности путем лицензирования, является логичным.

49. В ином случае могло возникнуть такое положение, что лицензию на проведение национальных лотерей могли получить и другие компании и, в результате, по отношению к хозяйствующему субъекту, уже наделенному Правительством этим правом, действительно имел бы место протекционизм.

50. Исходя из вышесказанного и в контексте законодательных положений в целом, Конституционный суд вновь подчеркивает, что **установление монополии государства** не вступает в противоречие с конституционными нормами о рыночной экономике.

51. Конституционный суд подчеркивает, что государство, положениями закона и при определении четких условий, может устанавливать свою монополию в отдельных областях. Монополия является исключением из принципа обеспечения свободной конкуренции.

52. Вместе с тем, Конституционный суд отмечает, что в соответствии с конституционными положениями Закон о конкуренции предусматривает, что государство обеспечивает свободу предпринимательской деятельности, защиту добросовестной конкуренции, а также защиту прав и интересов предприятий и граждан от антиконкурентной деятельности и недобросовестной конкуренции.

53. Конституционный суд отмечает, что согласно ст.12 ч.(1) п.б) Закона о конкуренции №183 от 11 июля 2012 года запрещаются любые действия или бездействие органов и учреждений центрального или местного публичного управления, которые ограничивают, препятствуют или искажают конкуренцию, такие как установление дискриминационных условий или предоставление привилегий, относящихся к деятельности предприятий, в случаях, когда **таковые не предусмотрены законом**.

54. Одновременно со вступлением в силу Закона о конкуренции №183 от 11 июля 2012 года было введено понятие **предприятие, имеющее характер фискальной монополии**, определяемое в ст.4 как предприятие, которому были присвоены исключительные права на

проведение специальной деятельности с целью получения **дохода для государства.**

55. *Исключительные права* – права, предоставляемые компетентным публичным органом на основании законодательного, нормативного или административного акта, эффект которого состоит в ограничении проведения хозяйственной деятельности в определенной географической зоне для одного или нескольких предприятий и который значительно влияет на способность других предприятий проводить такого рода деятельность в данной зоне. Права, предоставляемые в любой форме, в том числе посредством концессионных документов, ограниченному числу предприятий на основе объективных, соразмерных и недискриминационных критериев, которые позволяют любой заинтересованной стороне, соответствующей этим критериям, пользоваться данными правами, не могут считаться исключительными правами.

56. В этом контексте, Конституционный суд отмечает, что акционерное общество «Национальная лотерея Молдовы» относится к данной категории, поскольку ему предоставлено исключительное право проводить национальные лотереи с целью получения дохода для государства.

57. Вместе с тем, Конституционный суд отмечает также, что согласно ст.2 ч.(3) Закона о конкуренции **предприятия, имеющие характер фискальной монополии**, подпадают под действие положений этого закона, и в частности правил конкуренции, **в той мере, в какой применение этих положений не препятствует, юридически или фактически, выполнению возложенных на них особых поручений.**

58. *Закон о конкуренции* определяет **конкуренцию** как существующее или потенциальное экономическое соперничество между двумя или несколькими независимыми предприятиями на соответствующем рынке, когда действия таковых существенно ограничивают возможности каждого из них влиять односторонне на основные условия товарооборота на данном рынке, стимулируют научно-технический прогресс и рост благосостояния потребителей.

59. Таким образом, согласно определению, данному Законом о конкуренции №183 от 11 июля 2012 года, *соответствующим рынком считается географический ареал*, где одинаковый продукт или аналогичный, или заменяемый другими продуктами вовлечен в предложение и спрос на соответствующем рынке продукта, в котором условия конкуренции являются достаточно однородными.

60. Конституционный суд отмечает, что согласно закону по масштабам проведения операторы лотерей подразделяются на две четкие категории: *национальных и региональных.*

Национальные операторы имеют право проводить лотерею на территориях, подведомственных четырем и более органам местного публичного управления, данная лотерея является монополией государства.

Региональные операторы имеют право проводить лотерею на территориях, подведомственных не более чем трем органам местного публичного управления.

61. Конституционный суд отмечает, что эти две категории предприятий имеют **разный ареал деятельности**. Условия лицензирования предприятий, имеющих право проводить региональные лотереи, их деятельность и организация не являются сходными с условиями, предусмотренными для предприятий, наделенных правом проводить национальные лотереи. **Первые не могут конкурировать между собой и не находятся в прямой конкуренции с предприятиями, которым предоставлено право организовать национальные лотереи.**

62. Конституционный суд отмечает, что возникшее положение не может быть расценено как *привилегированное*, поскольку претенденты на организацию и проведение региональных лотерей признаны указанными законами равными.

63. Рассматривая положения Закона о регулировании предпринимательской деятельности путем лицензирования, Конституционный суд отмечает, что в ст.8 законодатель установил виды деятельности, подлежащие регулированию путем лицензирования, но, вместе с тем, *исключил как области, в которых государство обладает монополией, так и области, находящиеся в ведении органов местного публичного управления и государственных служб*. В этом случае законодатель руководствовался логикой исключить те сферы деятельности, где уставной капитал полностью принадлежит государству.

64. В этом контексте, Конституционный суд отмечает, что согласно ст.4 п.с) Закона о регулировании предпринимательской деятельности путем лицензирования лицензирование не дублирует других регулирующих процедур, установленных законом для выделения ограниченных ресурсов государства и/или для обеспечения соблюдения специальных условий и требований в целях исключения нанесения ущерба правам, законным интересам и здоровью граждан, окружающей среде и безопасности государства.

65. Конституционный суд отмечает, что лицензирование определенных видов деятельности является способом, которым государство ограничивает и контролирует особенные с социальной точки зрения области, наносящие урон как морали, так и общественному порядку.

66. В этом контексте, Конституционный суд отмечает, что в качестве монополии государства, национальная лотерея полностью подчиняется его политике, как посредством органов публичного управления, так и посредством акций, принадлежащих государству, что исключает необходимость вмешательства Лицензионной палаты для контроля за данной областью путем выдачи лицензии.

67. Конституционный суд отмечает, что дополнения, внесенные оспариваемым законом, преследовали цель исключить как дублирование контроля со стороны компетентных органов, так и дорогостоящие формальности осуществления политики государства в области азартных игр (поскольку оплата лицензионного сбора ложилась бы на учредителя и государственный бюджет).

68. В силу изложенных суждений, Конституционный суд отмечает, что институт государственной монополии **заключает в себе институт лицензирования**. Отсюда следует, что деятельность государственной монополии не требует лицензирования, государство, устанавливая свою монополию, одновременно устанавливает свой контроль за данной деятельностью.

69. Исходя из вышесказанного, Конституционный суд заключает, что государственная монополия означает **исключительное право** решать и осуществлять определенную экономическую деятельность.

70. Так, Конституционный суд отмечает, что только лотереи, проводящиеся на территориях подведомственных **четырем и более органам местного публичного управления**, являются монополией государства. Лотереи, проводящиеся на территориях подведомственных **не более чем трем органам местного публичного управления**, не подпадают под категорию монополии и могут осуществляться любым хозяйствующим субъектом, который отвечает требованиям, установленным законом.

71. Следует отметить, что критерий, по которому различаются лотереи, являющиеся монополией государства, от остальных лотерей предусмотрен в ст.29 ч.(8) – масштабы проведения. Дополнительно к данному критерию, закон подразделяет лотереи по способу проведения, организационной форме и способу формирования призового фонда.

72. Также, согласно закону все лотереи проводятся по одинаковым правилам, и каждая лотерея регистрируется в едином реестре лотерей, ведение которого осуществляется Министерством финансов.

73. Конституционный суд заключает, что согласно правилам конкуренции запрещается установление дискриминационных условий и предоставление привилегий хозяйствующим субъектам, работающим по тем же принципам и осуществляющим одинаковую деятельность.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ОДНОЙ СИНТАГМЫ ИЗ ПП.5) П.А)
Ч.(1) СТ.8 ЗАКОНА №451-XV ОТ 30 ИЮЛЯ 2001 ГОДА О РЕГУЛИРОВАНИИ
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПУТЕМ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ

74. Также, Конституционный суд отмечает, что согласно положениям Закона об азартных играх национальная и региональная лотереи могут проводиться на одной и той же территории, но подход к ним не может быть одинаковым, поскольку **первая относится к монополии государства, а вторая относится к частному сектору и, в конечном итоге, не могут привести к недобросовестной конкуренции.**

75. Конституционный суд делает различие между монополией государства и **доминирующими на рынке предприятиями, или естественной монополией, которое вызвано природными, экономическими или технологическими причинами, а не установлено законом как монополия государства.**

76. В заключение Конституционный суд отмечает, что освобождение национальных лотерей от регулирования путем лицензирования не нарушает положения ст.9 и ст.126 Конституции, гарантирующих свободную конкуренцию в условиях рыночной экономики, и не затрагивает сущность данного гарантированного права.

Исходя из изложенного, на основании статей 140 Конституции, 26 Закона о Конституционном суде, 6, 61, 62 п.а) и 68 Кодекса конституционной юрисдикции,

Конституционный суд

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. **Признать конституционной** синтагму «(исключая монополию государства, осуществляемую в соответствии с Законом об азартных играх №285-XIV от 18 февраля 1999 года)» из пп.5) п.а) ч.(1) ст.8 Закона №451-XV от 30 июля 2001 года о регулировании предпринимательской деятельности путем лицензирования, в редакции Закона №267 от 23 декабря 2011 года о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты.

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

Председательствующий

Петру РАЙЛЯН

Кишинэу,

ПКС № 11 от 28 мая 2013 года

Дело № 26а/2012