

Комментарий
к изменениям в области лицензирования полиграфической и
издательской деятельности,
утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 07.10.2013г.
№ 456
(с учетом международно-правовых стандартов)

С 15 октября 2013 года вступил в силу Указ Президента Республики Беларусь от 07.10.2013г. № 456 «О внесении дополнений и изменений в некоторые указы Президента Республики Беларусь», который затронул сферы полиграфии, издательства и вещания. Указ № 456 внес серьезные изменения в Положение о лицензировании отдельных видов деятельности, утвержденное Указом Президента Республики Беларусь от 01.09.2010 г. № 450 «О лицензировании отдельных видов деятельности.

Режимы лицензирования полиграфических предприятий были введены в средневековой Европе, когда правительства и религиозные лидеры начали опасаться, что власть прессы может привести население к восстанию против своих лидеров. В 1501 году Папа Александр VI выпустил эдикт против нелегальной печати, за которым последовали указы, изданные английскими, немецкими и французскими властями.

В соответствии со ст. 19 Всеобщей декларации прав человека каждый имеет право на свободу убеждений и на свободное их выражение. Это право включает в себя, в том числе, свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ.

Аналогичное право закреплено в п. 2 ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах (далее - Пакт), вступившего в силу для Республики Беларусь 23 марта 1976г. Пределы допустимых ограничений пользования правом на информацию установлены в п. 3 ст. 22 Пакта: они должны быть предусмотрены законом и должны быть необходимы в демократическом обществе для уважения прав и репутации других лиц, для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.

Статья 11 Конвенции СНГ «О правах и основных свободах человека» (вступила в силу для Республики Беларусь 11 августа 1998 г.) предусматривает, что право человека на свободное выражение своего мнения включает свободу получать и распространять информацию и идеи любым законным способом без вмешательства со стороны государственных властей и независимо от государственных границ.

Пользование этим правом может быть сопряжено с формальностями, условиями и ограничениями, предусмотренными законом и необходимыми в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка или защиты прав и свобод других лиц.

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года (ЕКПЧ), а также Хартия основных прав Европейского

Союза от 7 декабря 2000 года предусматривает право на свободное получение и распространение информации.

Гарантия свободы слова имеет особую значимость в отношении средств массовой информации. Европейский суд по правам человека (далее – ЕСПЧ) неоднократно подчеркивал «преимущественную роль прессы в правовом государстве» (дело Соргейрсон против Ирландии, 25 июня 1992 г., дело № 13778/88, параграф 63).

ЕСПЧ также заявил, что «свобода печати предоставляет населению один из самых лучших способов узнавать и формировать мнение об идеях и отношении к политическим лидерам. В частности, это дает политикам возможность отражать и давать разъяснение по вопросам, волнующим общество; таким образом, предоставляется возможность каждому принять участие в свободной политической дискуссии, которая составляет центральное понятие концепции демократического общества (дело Кастеллс против Испании, 24 апреля 1992 г., дело № 11798/85, параграф 43).

Комитет ООН по правам человека (далее – КПЧ) подчеркнул, что свободные СМИ являются неотъемлемым условием в политическом процессе: «свободная передача информации и идей об общественных и политических процессах среди граждан, кандидатов и избранных представителей является неотъемлемым. Это подразумевает свободную прессу и другие средства массовой информации, способные ...передать общественное мнение» (Общий комментарий КПЧ 25, издан 12 июня 1996 г.).

Панамериканский суд по правам человека постановил: «именно средства массовой информации делают реализацию свободы слова действительностью» (Обязательное членство в Ассоциации, предписанное законом о Журналистики, консультативное заключение ОС-5/85 от 13 ноября 1985 г., серия А, № 5, параграф 34).

Статья 34 Конституции Республики Беларусь гарантирует право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, общественных объединений, о политической, экономической, культурной и международной жизни, состоянии окружающей среды.

Пользование информацией может быть ограничено законодательством в целях защиты чести, достоинства, личной и семейной жизни граждан и полного осуществления ими своих прав.

Однако схемы лицензирования и обязательность государственной регистрации издателей и изготовителей печатной продукции скорее создают препятствия, а не содействуют обеспечению свободы слова и права на получение и распространение информации.

В Объединенной Декларации Специального докладчика ООН по проблеме свободы мысли и слова, представителя ОБСЕ по свободе СМИ и специального докладчика ОАГ по вопросам свободы слова от 18.12.2003г. указано, что «навязывание печатным СМИ специальных регистрационных требований является излишним и может быть объектом злоупотребления и этого следует избегать».

Однако Комитет ООН по правам человека до настоящего времени не издал специально документа, осуждающего требования о лицензировании полиграфических предприятий.

Рассмотрим основные нововведения Указа № 456.

1. Издательская деятельность теперь исключена из перечня лицензируемых видов деятельности.

Ранее действовавшая редакция Указа № 450 относилась к издательской деятельности редакционно-издательскую обработку и изготовление оригинал-макета (подготовку издания), а также опубликование экземпляров произведения с согласия автора либо иного обладателя авторского права (выпуск издания в свет).

Законом Республики Беларусь от 29.12.2012г. № 8-З «Об издательском деле в Республике Беларусь» (далее – Закон) к издательской деятельности отнесена деятельность по редакционно-издательской подготовке и выпуску в свет печатного издания (ст. 1).

При этом юридические лица, представительства иностранных организаций, индивидуальные предприниматели, которые планируют осуществлять издательскую деятельность, по-прежнему подлежат государственной регистрации в качестве издателей и включаются в Государственный реестр издателей, изготовителей и распространителей печатных изданий Республики Беларусь (п. 1 ст. 22 Закона). За государственную регистрацию в качестве издателя взыскивается государственная пошлина в размере 8 базовых величин.

Перечень издателей, которые не подлежат государственной регистрации, содержится в п. 2 ст. 22 Закона.

2. Сформулировано новое определение полиграфической деятельности: многократное (более одного) репродуцирование (воспроизведение) печатной продукции, изготавливаемой при помощи технических и технологических средств, включая допечатные, печатные, переплетно-брошюровочные и отделочные процессы (п. 388 Указа № 456).

Юридические лица, представительства иностранных организаций, индивидуальные предприниматели, которые планируют осуществлять полиграфическую деятельность, подлежат государственной регистрации в соответствии с п. 1 ст. 22 Закона. Подробнее об этом см. п. 1 настоящего Комментария.

3. Лицензирование полиграфической деятельности теперь осуществляется только в отношении печатных средств массовой информации.

Ранее к полиграфической деятельности было отнесено многократное воспроизведение не только печатных СМИ, но и других видов печатной продукции (книг, брошюр, буклетов, плакатов, афиш, листовок, географических карт и атласов, марок, этикеток, конвертов, бланков и т.п.).

Таким образом, перечень печатной продукции для целей лицензирования Указом № 456 значительно сокращен и теперь сводится исключительно к

печатным СМИ. Все остальные виды печатной продукции с 15 октября 2013 года можно будет выпускать без лицензии на полиграфическую деятельность.

В этой связи потеряло смысл и исключено Указом № 456 ранее существовавшее в Указе № 450 положение о видах деятельности, для осуществления которых не требовалось получение лицензии на полиграфическую деятельность (печатные технологические процессы при производстве текстильной, электронной, электротехнической, часовой, игрушечной продукции, посуды, обоев, упаковки; печать и (или) нанесение маркировки непосредственно на упаковку и (или) продукцию во всех отраслях промышленности; выпуск печатной продукции с использованием копировальных аппаратов, принтеров, плоттеров, цифровых дубликаторов (ризографов); допечатные, переплетно-брошюровочные и отделочные процессы, выполняемые отдельно).

4. Лицензия на полиграфическую деятельность теперь будет выдаваться на следующие работы и услуги:

- выпуск печатной продукции без ограничений;
- выпуск печатной продукции (за исключением газет).

Под выпуском печатной продукции понимается изготовление газет, журналов, бюллетеней и других видов печатных СМИ.

Законодатель не раскрывает содержание термина «изготовление печатных СМИ». Непонятно, охватывает ли данный термин допечатные процессы, которые являются, согласно новой редакции Указа № 450, составной частью полиграфической деятельности?

Определение термина «допечатные процессы» также законодателем не дано. Согласно Википедии допечатная подготовка представляет собой процесс изготовления электронных макетов полиграфических изделий и включает в себя разработку дизайна или общей концепции конечного полиграфического изделия, изготовление электронного макета, корректорскую вычитку (правку) и т.д. Таким образом, допечатная подготовка включает в себя процессы подготовки издания - редакционно-издательскую обработку и изготовление оригинал-макета – относимые ранее действовавшей редакцией Указа № 450 к подлежащей лицензированию издательской деятельности.

В этой связи неясно, подлежит ли лицензированию допечатная подготовка СМИ, осуществляемая юридическим лицом (индивидуальным предпринимателем) в качестве самостоятельного (отдельного) вида деятельности в отрыве от других процессов, составляющих полиграфическую деятельность (печатных, переплетно-брошюровочных, отделочных)?

5. Непонятно, относятся ли сейчас к печатному оборудованию, используемому для полиграфической деятельности, копировальные аппараты, принтеры, ризографы? Если да, то:

- на его приобретение для целей полиграфической деятельности требуется разрешение Министерства информации Республики Беларусь. Приобретение печатного оборудования без разрешения Министерства

информации является грубым нарушением законодательства о лицензировании, лицензионных требований и условий (п. 395 Указа № 450) что влечет за собой прекращение действия лицензии (п. 82 Указа № 450);

- буквальная трактовка норм новой редакции Указа № 450 обязывает получить лицензию на полиграфическую деятельность для репродуцирования печатных СМИ на копировальных аппаратах и ризографах.

При этом в п. 2 ст. 22 Закона указано, что не подлежат государственной регистрации и включению в Государственный реестр издателей, изготовителей и распространителей печатных изданий Республики Беларусь изготовители, которые осуществляют деятельность по изготовлению печатных изданий при помощи копировальных аппаратов, принтеров, ризографов и другого печатного оборудования, на приобретение которого не требуется разрешения.

6. К грубым нарушениям законодательства о лицензировании полиграфической деятельности теперь отнесено «осуществление лицензируемой деятельности в целях, противоречащих интересам Республики Беларусь» (п. 395 Указа № 450).

Ранее к таким нарушениям относились «выпуск печатной продукции с призывами к экстремистской деятельности, экстремистских материалов, порнографической литературы».

И если термины «экстремистская деятельность» и «порнография» раскрываются в действующем законодательстве, то содержание и виды «целей, противоречащих интересам Республики Беларусь» ни в одном нормативном правовом акте не определены, что предоставляет возможность их широкого трактования лицензирующим органом.

7. Для получения лицензии на полиграфическую деятельность теперь необходимо, чтобы специалист, ответственный за осуществление полиграфической деятельности, работал у соискателя лицензии только как на основном месте работы (по трудовому договору (контракту) на условиях полной занятости, т.е. на полную ставку (п. 392 Указа № 450).

8. Для получения лицензии на полиграфическую деятельность индивидуальному предпринимателю теперь не обязательно иметь высшее образование в области полиграфии. Такое образование достаточно иметь специалисту, принятому на работу к индивидуальному предпринимателю по трудовому договору и назначенному ответственным за полиграфическую деятельность (п. 389 Указа № 450).

9. Субъекты, осуществляющие полиграфическую деятельность по изготовлению печатных СМИ на основании лицензий, выданных до вступления в силу Указа № 456, вправе осуществлять такую деятельность по ранее выданным лицензиям. До 1 декабря 2013 г. они обязаны обеспечить выполнение лицензионных требований и условий, предусмотренных Указом № 456 (если такие требования и условия изменились по отношению к ранее действовавшим), и проинформировать об обеспечении выполнения Министерство информации.