

Е.А. Овчинникова

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПЕЧАТИ В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ И СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Монография



Курганский
государственный
университет



редакционно-издательский
центр

43-38-36



**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Курганский государственный университет» (КГУ)

Е.А. Овчинникова

**ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ПЕЧАТИ В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ И
СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Монография

Курган 2013

УДК 351.751.5
ББК 67.401.114
О 35

Рецензенты

Зав. кафедрой теории и истории государства и права ТюмГУ,
д-р юридич. наук, профессор **О.Ю. Винниченко**

Д-р филол. наук, профессор кафедры истории литературы и фольклора
КГУ **В.П. Федорова**

Зав. кафедрой философии КГУ, д-р филос. наук, профессор **Б.С. Ша-
лютин.**

*Печатается по решению научного совета Курганского государ-
ственного университета.*

О 35 **Овчинникова Е.А.** Особенности правового регулирования
печати в дореволюционной и современной России: Моногра-
фия. – Курган: Изд-во Курганского гос. ун-та, 2013. – 102 с.

В монографии подробным образом дан анализ применения законода-
тельных норм в юридической практике контроля и надзора государства
над печатью; исследуются различные точки зрения на проблемы законо-
дательного обустройства функционирования системы печатных СМИ
юристов XIX и XXI веков, самих цензоров, публицистов.

Предназначено для преподавателей и студентов филологических фа-
культетов вузов.

Библ. – 74 назв.

УДК 351.751.5
ББК 67.401.114

ISBN 978-5-4217-0196-5

© Курганский
государственный
университет, 2013
© Овчинникова Е.А., 2013

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
Глава 1. Правоотношения государства и сферы печати на этапе становления средств массовой информации	11
1.1. Государственно-правовое регулирование деятельности печати: к постановке проблемы	11
1.2. Эволюция цензуры в Российской Империи XIX века	23
Глава 2. Государственно-правовое регулирование организации печати в современной России	64
2.1. Проблемы государственно-правового регулирования организации и деятельности печатных средств массовой информации в современной России.....	64
2.2. Госконтроль над средствами массовой информации в России: сравнительно-правовой анализ	80
Заключение	87
Список литературы	91

ВВЕДЕНИЕ

Человеческая практика накопила огромный материал в области регулирования общественных отношений при производстве и распространении массовой информации. Юридическая же практика, законодательное регулирование насчитывает самое большее два века.

Объективные истоки цензуры лежат в объеме циркулирующей в обществе социальной информации. Не вся она предается гласности. Информация – один из важнейших инструментов управления обществом, поэтому власти по-разному занимаются регулированием информационных потоков, решают проблему свободы СМИ. Часть информации составляет тайну, наличие которой уже является объективным основанием цензуры. Государственная бюрократия, дельцы, предприниматели, банкиры и др. охраняют свои тайны и секреты всеми средствами.

Субъективными истоками цензуры служат противоречия и конфликты в самой социальной среде. Столкновение разных интересов приводит к критике взглядов и к недовольству. Это ставит проблему ограничения свободы слова и журналистики с тем, чтобы общество могло и эволюционировать, и быть управляемым.

Нужна ли сегодня защита человека от пагубного воздействия информационного фона? Нужно ли ограничивать использование информации? Нужна ли в современных условиях цензура, определенный цензурный режим? Все эти вопросы без однозначного ответа. Они делают актуальной тему настоящей работы – исследование методов государственно-правового регулирования системы печати, начиная со времени ее становления.

Цель настоящего исследования - найти и установить оптимальное соотношение необходимого и достаточного воздействия государства в лице его правовых институтов на сферу печати. Иными словами, насколько сильно и глубоко может государство вмешиваться в функционирование системы печати, чего ему позволительно допускать в отношении прессы и журналистов для обеспечения прав своих граждан, а чего ему допускать категорически нельзя.

Современные ученые-философы А.В. Павлов и Е.В. Пономаренко оправданно считают, что «одной из основных проблем современных социальных и гуманитарных наук является поиск оптимального соотношения хаоса и порядка в общественной жизни»¹. А Николай Бердяев справедливо замечает, что государство поддерживает «минимум добра и справедливости, но не в силу любви к добру, которая ему чужда, а потому, что без такого минимума добра и справедливости наступит хаос, угрожающий силе и устойчивости государства»².

Итак, характер института государственной цензуры во многом зависит от типа этого государства. В имперской стране, монорелигиозном обществе цензура носит жесткий характер. Однако считать, что в современных демократических странах никакой цензуры нет, тоже неправильно. Например, Великобритания имеет целый ряд различных форм контроля над журналистикой, в их числе: Комитет по охране военных тайн в СМИ – Комитет «Д». Он издает перечень сведений, утечка которых наносит ущерб интересам национальной безопасности. «Акт об официальных секретах», по которому чиновник не имеет право разглашать информацию о деятельности правительства, если не имеет на то разрешения. В секреты занесены, кроме военной информации, сведения о субсидиях на сельское хозяйство, медицинская статистика и др. В 2000 г. Британский парламент принял закон о перлюстрации электронной почты, где правительству страны разрешено в целях борьбы с оргпреступностью просматривать электронные письма и перехватывать Интернет сообщения.

В работе рассмотрена только легальная издательская деятельность в сфере печатных СМИ в рамках действующего на тот или иной период законодательства. Различного рода подпольные газеты и журналы, работа самиздата, не анализировались как выходящая за рамки правового поля и во все времена практически в любом государстве подлежавшая только одному виду регуляции – прекращению деятельности в случае выявления.

¹ Павлов А.В., Пономаренко Е.В. Современные проблемы науки: Учебное пособие. - Тюмень, 2007. - С. 33.

² История политических и правовых учений: Учебник для вузов / Под общ. ред. Акад. РАН, д-ра юр. наук, проф. В.С.Нерсесянца. – М., 2006. – С. 862.

Период XIX столетия (хронологические рамки исследования с 1802 по 1894 годы) выбран для анализа неслучайно. Проблемы цензурных реформ в России в это время занимают важное место в социально-экономической и политической истории России. Первое десятилетие царствования Александра I не зря получило название «эпохи великих реформ», так же как и первое десятилетие правления Александра III. Именно в этих отрезках времени находятся корни многих событий и явлений, повлиявших в дальнейшем на ход исторического развития России. В связи с отсутствием парламентаризма, гласного судопроизводства, легальных политических образований свобода слова в России воспринималась как «свобода печати».

«В современном обществе еще идет процесс осознания существования и характера экономической цензуры: это касается управления журналистикой, редакторов, издателей, самих журналистов. В связи с этим актуализируются проблемы обобщения опыта цензуры русской журналистики прошлого в рыночных условиях. К сожалению, этот опыт пока не изучен», - совершенно справедливо считает исследователь цензуры Г.В. Жирков¹.

Степень изученности данной проблемы в научной литературе, на наш взгляд, крайне низка. Поэтому имеется серьезная необходимость в изучении правового регулирования системы печати. Она обусловлена той ролью, которую приобрели средства массовой информации в современном обществе, где они являются одним из основных и наиболее референтных источников информации. В силу универсального характера самой информации этот институт приобрел межотраслевой характер. На сегодняшний день в него включены нормы практически всех отраслей российского права: конституционного, административного, гражданского, уголовного, экологического, финансового и ряда других.

Возрастание роли СМИ в современном обществе соответственно приводит к расширению государственного вмешательства в эту сферу деятельности. Совершенствуются способы воздействия на СМИ, расширяется нормативная база. Сегодня «государство является крупнейшим собствен-

¹ Жирков Г.В. История цензуры в России XIX-XX вв.: Учебное пособие. – М., 2001. - С. 353.

ником в журналистике: ему принадлежит 80% типографий, в которых печатается независимая пресса, 90% всех средств связи, которыми пользуются независимые теле- и радиостанции, большинство арендуемых ими помещений. Властные структуры в центре и на местах фактически могут в любой момент “перекрыть кислород” любому СМИ»¹.

Говоря в своей статье о «государственной» прессе, председатель Комитета по защите свободы слова и прав журналистов Павел Гутионтов убеждает нас, что «любое государственное управление прессой несовместимо с самой идеей свободы слова и права граждан на свободное же распространение информации»². Еще в 1994 году президент России Б.Н. Ельцин наложил вето на закон, принятый Госдумой и запрещающий учреждение любых периодических средств массовой информации любыми органами государственной власти. И вот теперь уже другой Президент – Медведев - в своем послании 2011 года, вновь поднял этот вопрос: разгосударствление средств массовой информации, учрежденных органами власти.

В этой связи немаловажным является вопрос о современной роли государства в регулировании отношений в сфере обмена информацией. «Цель государства в рыночной экономике не корректировать рыночные механизмы, а создавать условия ее свободного функционирования: конкуренция должна обеспечиваться везде, где возможно, а регулирование воздействия государства – везде, где это необходимо»³, - считает исследователь экономических методов госрегулирования С.Г. Борисова. С этим трудно не согласиться.

В настоящее время государственно-правовое регулирование СМИ в Российской Федерации не основано на четко выстроенной концепции и имеет целый ряд серьезных недостатков. Анализ правового регулирования взаимоотношений государственной власти и СМИ в России показывает крайнюю противоречивость этого процесса. Закон РФ от 27 декабря 1991 года №2124-1 «О средствах массовой информации», закрепивший в каче-

¹ Жирков Г.В. История цензуры в России XIX-XX вв.: Учебное пособие. – М., 2001. - С. 357.

² Гутионтов П.С. Марзан почти не виден: Книга о журналистике и журналистах. – М., 2008. - С. 274.

³ Борисова С.Г. Некоторые вопросы государственного регулирования отрасли печати: Монография. - М., 2003. - С. 42.

стве главного достижения баланс интересов государства и общества, в настоящее время приходит во все большее противоречие с последующими правовыми актами. В результате происходит постепенный отказ от принципов государственной политики в области массовой информации. Эти тенденции проявляются и в конкретных действиях исполнительной власти, и в принятии новых законодательных актов. Выражая мнение журналистов, президент Фонда гласности Алексей Симонов подчеркивал на пресс-конференции в Международном институте прессы в августе 1998 года, что «власти числят информацию своей собственностью и поэтому не спешат делиться ею с собственными гражданами». «Несмотря на то, что существует закон “О средствах массовой информации”, регламентирующий права журналистов, власть выработала около 60 нормативных документов, ограничивающих права граждан и журналистов на информацию»¹.

Действующий ныне Закон «О средствах массовой информации», рассчитанный на цивилизованного правоприменителя в цивилизованной стране, не может решить всех правовых проблем, связанных со СМИ. Главная его задача, как считает главный разработчик, ныне советник президента РФ по становлению гражданского общества М.А. Федотов, – «стать и остаться “хартией на вечные времена”, закрепляющей гарантии свободы массовой информации и создающей основу правового регулирования в данной сфере, т.е. содержащей “крючки”, на которые можно “повесить” специальные законы. Увы, - восклицает Федотов, - законодатель не озаботился тем, чтобы за прошедшие пятнадцать (а теперь уже почти двадцать!) лет существенно обогатить федеральное законодательство о СМИ»².

Сегодня нет закона, который обеспечил бы прозрачность отношений собственности и реального контроля над СМИ со стороны основных рекламодателей, кредиторов, политических патронов и т.д. Нет закона, который предотвратил бы безудержное разрастание медийных империй – как частных, так и государственных. Серьезнейший пробел – отсутствие

¹ Жирков Г.В. История цензуры в России XIX-XX вв.: Учебное пособие. – М., 2001. - С. 357.

² Федотов М.А. Великая хартия медийных вольностей и реальность политической практики / Гласность и журналистика: 1985-2005. – М., 2005. - С. 33.

закона, гарантирующего независимость редакционной политики и отделение бизнеса в области СМИ от журналистики как свободной профессии... Закон о СМИ определяет журналиста как лицо, выполняющее общественный долг. Но хозяева средств массовой информации вольны игнорировать эту норму: никаких или почти никаких санкций им не грозит. “Крючки”, на которые можно было бы повесить все перечисленные нормативные акты, в Законе о СМИ есть. Да вот беда: ни у кого нет желания заниматься серьезным законотворчеством в данной сфере»¹.

Примеров несовершенства современного российского законодательства множество. Так, длительное время обсуждается необходимость законодательного закрепления СМИ как единой отрасли в экономической системе страны. Ведь газеты и журналы, согласно Общероссийскому классификатору видов экономической деятельности, до сих пор относятся к отрасли деревообработки! Для исправления этой нелепой ситуации министерство связи и массовых коммуникаций совместно с министерством экономического развития готовят «изменения в перечисление кодов ОКВЭД, где как раз и появится графа “Связи и информация”, благодаря чему российские СМИ перестанут быть придатком деревообработки, производства бумаги разными Буратиными...»², - сообщил недавно министр связи и массовых коммуникаций Игорь Щеголев.

Итак, специфическое содержание современного государственно-правового регулирования системы печати обуславливает применение специальных правовых методов, таких как регистрация, лицензирование, аккредитация, заключение контрактов. Сегодня государству надо предпочесть свое продуманное законотворчество и внутреннюю саморегуляцию в сфере печати методу административного произвола и выборочного применения средств законного принуждения. Надо преодолеть доставшиеся в наследство от царской России беспрецедентно большую роль и значение верховной власти в российском обществе, в том числе и в сфере регулирования деятельности печати.

¹ Там же. С. 34.

² Власова Е., Шадрина Т. Человеку нужно слово. // Российская газета. - 2010. - 11 мая. - № 5178. - С.4.

«Журналистика в русском государстве с самого начала была под строгим надзором»¹, - говорит бессменный декан факультета журналистики, исследователь ее современной истории Ясен Засурский. Характеризуя развитие печати на современном этапе, он видит главную опасность для свободы массовой информации в России в этатизме – усилении влияния государства: «Этатистский подход к СМИ... уничтожает саму суть свободы прессы, превращает СМИ в инструмент в руках государства. Он подменяет ответственность подотчетностью правительственным чиновникам, для которых общество означает государство... Наконец, этатистский подход дискредитирует само понятие ответственной и свободной прессы, создавая барьеры на пути свободного потока информации и открытости общества»².

Сегодня основой государственной политики в области СМИ являются принципы: демократизации, государственности, свободы массовой информации, правового регулирования, государственной поддержки, социального партнерства, открытости политики и деятельности государства и его структур. А конституционные основы свободы массовой информации включают свободу мысли, право на информацию, запрет цензуры, а также право на свободу убеждений и свободу их выражения, определенные ст. 19 Всеобщей декларации прав человека.

Один из главных принципов – конституционный принцип свободы массовой информации, то есть возможность беспрепятственно распространять средствами массовой информации сведения, отражающие реальные события и предназначенные для неопределенного круга лиц. Введенное ст. 4 Закона «О СМИ» ограничение на злоупотребление свободой массовой информации направлено на защиту граждан, воспринимающих информацию, защиту интересов государства.

Определяющими аспектами взаимодействия государственной (и муниципальной) власти со СМИ являются:

- государственная поддержка СМИ;

¹ Засурский Я.Н., Вартанова Е.Л., Засурский И.И. и др. Средства массовой информации постсоветской России: Учебное пособие / Под ред. Я.Н. Засурского. – М.: Аспект Пресс, 2002. - С.11.

² Засурский Я.Н. Испытание свободой. – М., 2004. - С. 97.

- взаимодействие государственной и муниципальной власти и СМИ по представлению официальной информации СМИ и обязанность государственных СМИ публиковать сообщения и материалы федеральных органов власти и органов государственной власти субъектов РФ (учредителей);

- обязанность государственных и муниципальных органов реагировать на публикации СМИ;

- контроль государства за СМИ, куда включается и их регистрация.

ГЛАВА 1. ПРАВООТНОШЕНИЯ ГОСУДАРСТВА И СФЕРЫ ПЕЧАТИ НА ЭТАПЕ СТАНОВЛЕНИЯ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

1.1. Государственно-правовое регулирование печати: к постановке проблемы

Средства массовой информации как институт гражданского общества, где нормальным являются плюрализм мнений, разнообразие СМИ и свобода мысли и слова, являются одним из краеугольных камней демократии. Задача свободных СМИ - предоставить гражданам возможность сформировать свое мнение об информации, а властям - взглянуть на себя со стороны.

«Проблема свободы слова одна из вечных... Во все исторические времена для общества она остается наиболее актуальной, так как человек не удовлетворен тем ее уровнем, который ему предоставляется обществом и государством... В любом государстве не вся информация передается гласности..., что подтверждается наличием так называемых тайн»¹.

Право общества на информацию сосуществует с не менее важным правом на информационную безопасность государства, общества, личности. Так, например, закон защищает неприкосновенность частной жизни человека, его интеллектуальную собственность, его достоинство, честь и

¹ Жирков Г.В. История цензуры в России XIX-XX вв.: Учебное пособие. – М., 2001. - С. 3.

доброе имя. Под охраной закона – государственные тайны, деловая репутация фирм, коммерческая тайна. Кроме права есть еще и моральные, нравственные нормы, установленные в результате многолетней журналистской практики. Их также нельзя игнорировать. Словом, любая свобода никогда не бывает беспредельной, она должна сопрягаться с ответственностью: правовой и этической.

Об этом же говорит авторитетный журналист, известный своими демократическими взглядами, Владимир Познер: «Свобода слова... - это не мое право говорить, что я хочу. В свое время член Верховного суда США Оливер Вендел Холм-младший... сказал: человек не имеет права кричать “пожар!” в битком набитом кинотеатре только потому, что он хочет кричать “пожар!” Это ограничение свободы слова? Конечно! И это ограничение называется “ответственностью”. Для меня совершенно понятно, что свобода слова сопряжена с ответственностью за это слово. И самый свободный человек – это самый ответственный»¹.

На наш взгляд, начальным вопросом проблематики государственно-правового регулирования отношений в сфере СМИ является изучение его исторического генезиса. Изучение эволюции форм государственно-правового регулирования средствами массовой информации в России, нормативных правовых актов о деятельности печати в их историческом развитии, закономерностей и циклов развития отношений государства и СМИ имеет большое значение для понимания современных процессов.

«Зная, когда, как и почему выработалось то или иное законоположение, легче определить разумность и целесообразность этого правового предписания, прояснить пути его реализации в журналистской практике», - таково справедливое мнение известного юриста М.А. Федотова².

Действительно, государственно-правовое регулирование отношений, возникающих в области СМИ, обуславливается конкретной обстановкой в стране, традициями, менталитетом, принадлежностью к той или иной правовой системе. Многие государства (страны англосаксонской правовой семьи) предпочитают не создавать специальных норм, регламентирующих

¹ Тельпиз Е.С. Владимир Познер: Искусство жить // Шер-Ами. - 2010. - № 41. - С. 14.

² Федотов М.А. Правовые основы журналистики: Учеб. для вузов. – М, 2002. - С. 7.

эту сферу. Там юристы полагают, что производство и распространение информации должно регламентироваться общими нормами, определяющими правовой статус граждан и организаций. В то же время в государствах, где преобладает романо-германская система, сформировались особые правовые институты и отрасли, регламентирующие правовой статус СМИ.

Россия также пошла по пути создания таких норм. И хотя опыт законодательного регулирования в этой сфере у нашей страны не слишком велик, действует уже несколько сот нормативных актов, в той или иной мере регламентирующих правовой режим информации. Ученые Ю. Батурин, И. Бачило, А. Костылев, М.Федотов и другие полагают, что сегодня можно говорить о формировании новой отрасли права – права СМИ (информационного права).

Более зримой и впечатляющей эта отрасль предстанет, если сравнить российское законодательство о СМИ с подобными нормами, принятыми другими странами, такими как Австралия, Австрия, Великобритания, Германия, Испания, Канада, Нидерланды, Норвегия, США, Франция, Швеция. Рассмотрим некоторые положения.

1. Конституция страны. Как и везде, Россия гарантирует свободу выражения мнений (подобной гарантии, однако, нет в Великобритании). В Испании и Германии Конституция дает больше прав журналисту, чем обычному человеку. В Нидерландах и Швеции Конституция обязывает граждан содействовать средствам массовой информации и плюрализму. 1-я поправка Конституции США – запрещение власти США ограничивать свободу прессы.

2. Общенациональный закон о СМИ, кроме России, принят только в Австрии и Швеции. В Германии подобные нормы принимаются на уровне прерогатива Земель, во Франции о СМИ говорится только в разных кодексах, семь стран (Австралия, Великобритания, Испания, Канада, Нидерланды, Норвегия, США) отдельного закона о печати не имеют и мало (или вообще не имеют) законов, которые применяются к прессе.

3. Регистрационный принцип учреждения средств массовой информации принят всеми странами. Некоторые особенности: во Франции де-

кларация регистрируется в канцелярии прокурора, а в Австралии и Австрии редакция обязана в каждом номере публиковать имена и адреса издателей и работников типографии.

4. Право собственности. Во Франции и Германии приняты жесткие законы, запрещающие сделки, ведущие к концентрации печати; в Австралии, Канаде, Норвегии, Великобритании и США существуют ограничения на одновременное владение разными видами СМИ. Во Франции иностранцам запрещено приобретать более 20% акций предприятий СМИ. В России подобных запретов и ограничений нет.

5. Право на ответ и (или) опровержение. В Австралии, Канаде, Англии нет права на опровержение или исправление, а Верховный суд США признал неконституционными законы, которые требуют права на ответ. В России право на ответ гарантировано статьей 46-й закона «О средствах массовой информации», реализация его экономит время конфликтующих сторон, сокращает срок от публикации до опровержения, избавляет от судебных расходов, снижает нагрузку на судебные органы; но, если ответ опубликован, в суд нельзя обращаться за материальной компенсацией, кроме того, суд учитывает и то, что человек уклоняется от внесудебного удовлетворения притязаний и обращается сразу в суд.

6. Наказание за клевету. Во Франции, Германии и Швеции дела о клевете рассматриваются (как гражданское и уголовное правонарушение) одновременно, одним составом судей – в уголовном процессе штраф идет в пользу государства, в гражданском – в пользу потерпевшего. В Германии, Англии, Франции и Австрии ложность утверждений обязан доказать истец, а в Норвегии истинность – ответчик. В Швеции к ответственности привлекается только редактор, а в Англии преследуются даже распространители газет.

7. Доступ к парламентским заседаниям гарантирован в Австрии, Германии, Швеции. В России при Государственной думе в 1998 г. было аккредитовано 535 парламентских корреспондентов, 157 спецкоров, 435 человек технического персонала электронных СМИ, 22 информационных агентства, 12 телерадиовещательных компаний, 94 газеты, 48 журналов. Кроме того, аккредитация иностранных журналистов идет по линии МИДа.

8. Право на доступ к информации решается в странах по-разному. В США доступ к информации есть у каждого гражданина, и у журналистов нет дополнительных прав для ее получения. В некоторых странах Западной Европы можно говорить о привилегированном положении журналистов: в Германии и Испании они приравнены к врачам и юристам и имеют право сохранять профессиональные тайны. По такому же пути пошла и Россия, где граждане имеют право получать информацию посредством СМИ.

9. Ограничение политической рекламы. Политическая реклама, кроме предвыборной, ограничена в Германии и Испании, а во Франции и Англии, наоборот, ограничена предвыборная (более того, во Франции за 3 месяца до выборов запрещена любая платная политическая реклама, а бесплатная ограничена). Российский закон «О рекламе» не распространяется на политическую рекламу, регулицией в этой сфере занимается Федеральный закон №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹.

Факт существования института государственно-правового регулирования СМИ трудно оспорить. Практически все сегодняшние методы государственно-правового регулирования печати, такие как регистрация СМИ, предоставление обязательного экземпляра газеты, институт предупреждений и т.д., имеют прочные корни в XIX веке. Доказать это методом сравнительно-правового анализа и призвано изучение исторического генезиса государственно-правового регулирования СМИ.

Информационные потоки в обществе регулирует такой государственный институт, как цензура. Юрист М.А. Федотов дает ей определение: «Цензура – родовое понятие. Оно охватывает различные виды и формы контроля официальных властей за содержанием... распространяемой массовой информации с целью недопущения или ограничения распространения идей и сведений, признаваемых властями нежелательными...»².

Русская журналистика, возникнув как следствие роста национального самосознания и культуры, была насущной потребностью и общества, и

¹ Ворошилов В.В. Право и этика в журналистике. Курс лекций. – СПб.: 2004. - С. 14-16.

² Федотов М.А. Правовые основы журналистики: Учеб. для вузов. – М, 2002. - С. 37.

государства. К XIX веку в России уже сложилась достаточно гибкая система печати. Она формировалась как самостоятельный общественный институт и занимала критическую позицию по отношению к власти.

Не желая видеть на страницах газет и журналов критику в свой адрес, правительство использовало законодательство для ограничения свободы слова. «В связи с этим, законодательство о СМИ в России развивалось в первую очередь как “цензурное право”, - дает свое определение юрист Ю. Батурич. - Еще со времени Петра становятся известными основные виды цензуры – предварительная (запретительная) и последующая (карательная). Под предварительной цензурой понимался предшествующий публикации контроль, под последующей – наступление ответственности “по напечатанию”»¹. К слову, страны Западной Европы значительно раньше отказались от государственной предварительной цензуры: Англия – в 1694 г., Дания – в 1770 г., Швеция – в 1766 г.

Отношения, связанные с печатью, входили в Российской империи в систему обеспечения государством общественной безопасности и обозначались термином «полиция печати». На протяжении периода XVIII - начала XX века цензурная политика и законодательство были весьма противоречивыми, периоды усиления политического контроля и цензурного террора сменялись периодами временного ослабления цензурных тисков.

Настоящей статьей мы особенно подчеркиваем неприменимость термина цензура в нынешних условиях уже по той причине, что это понятие стоит вне закона. Конституция России прямым текстом определяет: «Цензура запрещается»². Это надо понимать так, что запрещается предварительное просматривание выходящей в свет информации со стороны кого бы то ни было: «Необходимо различать цензуру, налагающую запрет на обнародование сведений определенного рода, и цензуру, вторгающуюся в творческий процесс»³.

Сложность для исследователя современного правового положения печати в том, что, несмотря на прямой запрет цензуры Конституцией РФ и на

¹ Батурич Ю.М. Цензура против гласности: от Ивана Грозного до 1917 г. // Советское государство и право. - 1989. - № 3. - С. 24.

² Конституция Российской Федерации. Статья 29.

³ Федотов М.А. Правовые основы журналистики: Учеб. для вузов. – М, 2002. - С. 38.

более чем либеральный закон «О средствах массовой информации» ФЗ РФ № 2124-1 от 27.12.1991 г., цензура в России существует и в самом примитивном смысле этого слова. Известно, что некоторые особо зависимые районные газеты приносят гранки на подпись местным властям до выхода газеты в свет! А, к примеру, постановление Главы города Вологды Е.Б. Шулепова № 1310 от 18 марта 2009 года обязало редактора газеты «Вологодские новости» (муниципальное унитарное предприятие) представлять на утверждение начальнику управления массовых коммуникаций и общественных связей Управления делами Администрации города Вологды макет нового выпуска газеты до отправления его в типографию, с которой заключен договор о печати¹. Поэтому сегодня уместно говорить также о наличии дефектов правоприменения законодательных норм.

Как можно определить процессы, происходящие сегодня в сфере деятельности средств массовой информации и их взаимоотношения с государством? На наш взгляд, предлагаемое понятие государственно-правового регулирования достаточно объективно отражает суть этих процессов. Мы считаем цензуру лишь одним из видов государственно-правового регулирования средствами массовой информации в России, которое время от времени еще появляется в отношениях государство-СМИ.

Исследователи Б. Балуев, Г. Жирков, В. Чернуха дают различную периодизацию цензуры. Г. Жирков, например, ссылаясь на энциклопедический словарь Русского библиографического Института Гранат, предлагает следующую периодизацию истории цензуры: 1) эпоха, предшествовавшая изобретению книгопечатания, когда в руках церковной власти и университетов сосредоточивались права по наблюдению за правильностью переписки церковных и юридических книг; 2) эпоха расцвета местной и ведомственной цензуры; 3) эпоха государственно-полицейской цензуры; 4) период замены предварительной цензуры – карательной и 5) период замены цензуры карательной ответственностью по суду за преступления печати².

Этапы развития государственно-правового регулирования печати в XVIII-XXI веках, на наш взгляд, таковы:

¹ <http://www.nlr.ru/tus/160305/history.htm>

² Жирков Г.В. История цензуры в России XIX-XX вв.: Учебное пособие. – М., 2001. - С. 23.

- возникновение и развитие цензурных установлений Российской Империи XVIII-XIX века. Особенность: нежелание власти слышать критику в адрес своей политики; стремление не допустить появления в печати неразрешенной информации;

- цензура тоталитарного политического режима середины XX века. Особенность: необходимость контроля за массовым общественным сознанием и пропаганда советского образа жизни;

- государственно-правовое регулирование печати в современной России. Особенность: противоречие между осознанием необходимости взаимодействия власти и СМИ на благо общества и одновременно желанием приукрасить действительность, то есть «привычным изображением альтернативного настоящего, которое должно успокаивать нервозность масс от жизни в реальном настоящем»¹.

Эволюция методов государственно-правового регулирования печати имела несколько важных этапов: предварительная цензура (полиция печати); карательная цензура; пропаганда и контрпропаганда; экономическое регулирование деятельности печати; установление легальных ограничений свободы печати и переход к законодательно-регулируемым отношениям государства и СМИ.

В современных условиях особенно важно понимать, что цензурный режим складывается усилиями основных участников журналистского творческого процесса, производящих и контролирующих информацию, циркулирующую в стране, а именно:

1) государства, его управленческих структур, бюрократического аппарата;

2) капитала в лице его представителей: предпринимателей, финансистов, банкиров и др.;

3) общества – через общественное мнение, общественные организации, осуществляющие контроль за всеми сторонами функционирования журналистики и ее управления;

4) профессионального аппарата журналистского творческого процесса: самих журналистов, издателей, редакторов, редколлегий, редсоветов и др.

¹ Веллер М.И. Легенды Арбата. - М., 2009. - С. 32.

Другим важным вопросом для изучения являются особенности государственно-правового регулирования печати в современной России.

Известно, что масс-медиа информируют, просвещают, развлекают. «Особняком в современных социально-психологических исследованиях описывается их манипулятивно-управленческая функция: культурные и социально-психологические ценности, изменения установок, моделей поведения и восприятия действительности»¹. Сегодня конституционные основы свободы массовой информации в России таковы: свобода мысли, право на информацию, запрет цензуры.

Исследователи Н.И. Матузов, А.В. Малько² причисляют гласность, свободные от цензуры СМИ к основным характеристикам демократического режима. К характеристикам авторитарного режима они относят сохранение ограниченной цензуры, «полугласности». «Исходя из названных признаков того или иного режима, можно констатировать, что современная политическая действительность в России больше ассоциируется с авторитарно-бюрократическим режимом, хотя и характеризующимся определенными внешними, формальными атрибутами демократии... Что же касается гласности, то апогеем ее были конец 80-х – начало 90-х годов XX века. Сейчас же средства массовой информации оказались под контролем олигархов, иными словами “денежных мешков”», - справедливо замечают авторы³.

Как тут не вспомнить В.И. Ленина, который еще в 1905 году в статье «Партийная организация и партийная литература» писал: «Свобода буржуазного писателя... есть лишь замаскированная (или лицемерно маскируемая) зависимость от денежного мешка, от подкупа, от содержания»⁴. О цензуре денег как самом жестком виде цензуры в России говорят и другие авторы.

«В разные периоды истории журналистики роль участников журналистского творческого процесса разная. Однако значение капитала в нем

¹ Олешко В.Ф. Психология журналистики: Учебное пособие. – Екатеринбург, 2006. - С. 14.

² Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2007. - С. 80.

³ Там же. С.85.

⁴ Ленин В.И. Партийная организация и партийная литература // Полное собрание сочинений. - Изд. 5-е. – М., 1972. – Т. 12. - С. 103.

всегда было существенным и с этим необходимо считаться», - так говорит известный исследователь цензуры Г.В. Жирков¹.

Наиболее рациональную позицию, на наш взгляд, занял главный редактор российско-европейского обозрения «СРЕДА» А. Панкин, который в ряде статей призывает к терпимости при взаимодействии друг с другом, обращает внимание на необходимость использования мирового опыта во взаимоотношениях капитала и журналистики, в умении прессы достигнуть независимости «грамотными экономическими решениями, а также согласованными действиями самих журналистских и издательских сообществ»².

Еще одним (третьим в данной работе) аспектом изучаемого вопроса является проблема подведомственности юридического изучения механизма государственно-правового регулирования деятельности СМИ.

Определяющим для правового статуса СМИ является принцип свободы массовой информации. Изучение данного принципа наряду с иными правами и свободами человека и гражданина осуществляется в курсе конституционного права. При этом свобода массовой информации ограничивается государством в лице органов исполнительной власти. Деятельность этих органов изучается в курсе административного права. «Институт правового регулирования СМИ выпадает за рамки изучения традиционных курсов. В учебниках по конституционному праву свободе массовой информации уделяется в лучшем случае несколько страниц в разделах, посвященных правам и свободам граждан. Что касается учебников по российскому административному праву, то в них проблемы работы СМИ вообще не находят отражения»³.

Таким образом, в настоящее время в юридической науке отсутствует концептуальная модель, которая включила бы в себя соотношения таких феноменов, как государство-право-управление-СМИ. «Право массовой информации сравнительно молодая, а для российского правового ланд-

¹ Жирков Г.В. История цензуры в России XIX-XX вв.: Учебное пособие. – М., 2001. - С. 359.

² Там же. С. 354.

³ Информационное право: Методические материалы к междисциплинарному спецкурсу / Сост. Д.Г. Шишкин; Под ред. Президента Фонда защиты гласности А.К. Симонова. – М., 2002. - С. 7.

шафта – просто юная отрасль права и законодательства, научная и учебная дисциплина», - считает М.А. Федотов¹.

В определении места и роли СМИ следует учитывать как законодательные, так и реальные противоречия. Во-первых, противоречие между двумя основными функциями СМИ. С одной стороны, их задачей является информационное обеспечение реализации интересов частных лиц, социальных групп, гражданского общества в целом, с другой – они призваны обеспечить информационное обслуживание работы властных структур.

Во-вторых, противоречие интересов субъектов правоотношений в сфере массовой информации, например, по вопросу о праве на доступ к информации. И эти интересы противоположные. У чиновников – это сокрытие информации, у журналиста – ее получение и распространение. Средством разрешения этого конфликта может быть только право и его реализация. Большое значение здесь приобретают и процедурные нормы.

Политика государства в области регулирования отношений в сфере печати характеризуется не только как простая совокупность норм права и их элементов, но и как сложная система, состоящая из определенного количества компонентов. Исследование сложного многоуровневого понятия государственного регулирования, выделение его статических и динамических сторон, которые выполняют свою специфическую роль в правовом регулировании, тесно связано с выявлением и раскрытием его структуры.

Следовательно, теоретические представления законодателя о формировании системности информационной политики, обусловленные конкретными историческими обстоятельствами, выступают как особая область взаимоотношений людей, СМИ, складывающихся по поводу реализации возможностей Российского государства. Отсюда вытекает необходимость структурно-функционального анализа системы государственно-правового регулирования системы печати в целом. Структурный принцип изучения этого регулирования дает представление об определенной внутренней организации объекта, упорядоченности элементов целого. Отсюда вытекает вывод, что система влияния политики государства на институт СМИ через структуру своих органов, таких как Министерства связи и

¹ Федотов М.А. Правовые основы журналистики: Учеб. для вузов. – М, 2002. - С. 10.

массовых коммуникаций, Федеральная Служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций и т.п., через нормы и институты права, информационного законодательства представляет собой достаточно целостную функционирующую систему.

В структурно-понятийном ряду категория «нормы права» отражает представление о важнейшем элементе конкретности, выражающем степень проявления государственной воли. Это волеизъявление определяет вектор направленности информационной политики через абстракцию правовой нормы. Внутренняя структура объекта исследования требует особого рассмотрения ввиду методологического значения понятий система, структура, элемент, связь.

Компоненты в структуре информационной политики государства таковы:

1. Информационное право.
2. Правотворчество (правообразование).
3. Правореализация (реализация права).
4. Правосознание.

Вопрос: зачем государству необходим надзор за прессой - при кажущейся простоте представляется весьма важным. Поэтому четвертой, наиболее важной задачей изучения государственно-правового регулирования СМИ является определение необходимого объема современного государственного участия в регуляции сферы СМИ, то есть баланса разрешенного и запрещенного, пределов и возможностей государственного участия в информационных процессах современности.

Россия переживает сложный период, и ей приходится решать социальную дилемму: что предпочтительнее – жесткий контроль и ограничения или неуправляемая разрешенность, «свободное плавание». «Первую крайность мы уже испытали, последствия известны. Теперь важно не впасть во вторую, - говорят Н.И. Матузов, А.В. Малько. - Открыть все шлюзы – значит подвергнуться непредсказуемому риску, который уже дает о себе знать, закрыть их – снова породить застойные инерционные процессы»¹.

¹ Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2007. - С. 129.

Нам представляется, что на современном этапе государственно-правовое регулирование печати призвано упорядочить движение информационных потоков, создать условия для развития гражданского общества, цивилизованного диалога власти, общества, граждан, обеспечить нормальные условия деятельности журналиста и перевести социальные конфликты в плоскость конструктивных дискуссий.

«Правовое регулирование в сфере массовой информации, прежде всего, должно быть направлено на обеспечение, с одной стороны, благоприятных условий для функционирования СМИ как института демократии, а с другой – охраны интересов личности, общества и государства», - считает М.А. Федотов¹.

С точки зрения цивилизационного подхода² особенностью России можно считать гипертрофированную роль государства в общественном развитии, что имеет объективный характер (византийские корни, восточно-азиатское общество и т.д.). Сегодня Российское государство пытается создать себе противовес в виде гражданского общества, общественных институтов, в том числе и достаточно свободной прессы. По крайней мере, той ее части, которая смогла действительно завоевать эту свободу: газеты «Коммерсант», «Новая газета», некоторые частные и даже государственные локальные газеты, и наконец, Интернет. Чрезмерная зарегулированность общественных отношений, в том числе и отношений в системе СМИ, как это было в царской и в советской России, не менее вредоносна, чем существование пробелов в современном праве.

1.2. Эволюция цензуры в Российской империи XIX века

Субъективный фактор в эволюции российской государственности, по утверждению юриста Н.Н. Алексева³, на наш взгляд, позволяет применить евразийский подход при изучении государственно-правового регулирования сферы печати в XIX веке и справедливо разделить цензурную по-

¹ Федотов М.А. Правовые основы журналистики: Учеб. для вузов. – М., 2002. - С. 16.

² Винниченко О.Ю. Российская государственность в контексте цивилизационного развития: Учебное пособие. - Тюмень, 2008. - С. 172.

³ Алексеев Н.Н. Русский народ и государство. - М., 2003. - С.583-592.

литику российского государства на этапы, совпадающие с периодами правления русских императоров. В основу периодизации российской цензуры мы считаем возможным положить утверждение, что каждый из них считал своим долгом пересмотреть цензурную политику предшественника. «Содержательное наполнение цензуры как государственно-правового института формировалось в России на протяжении почти целого столетия... Важно заметить, что государственная власть в лице императора и его окружения не только представляла двигательную силу общества, но и была таковой на самом деле»¹.

Соответственно, каждая цензурная эпоха имела свои особенности.

Собственно, еще французский исследователь цензуры царской России Марианна Чолдин Тэкс замечала, что «на любом этапе человеческой истории имеет смысл не столько вопрос «существует ли цензура?», сколько вопрос, «при каком виде цензуре мы живем?»².

В целом, цензура, то есть процесс, «когда налагается ограничение на сбор, распространение и обмен информацией, мнениями, идеями»³, в XIX веке имела волнообразную эволюционную природу: постоянное чередование от либерализации к ужесточению цензурного законодательства. Как, собственно, и вся российская государственность, с ее особенностями: сверхцентрализацией, огромной ролью государственных институтов, инверсионным (по Ахиезеру: маятниковым) путем развития.

У русской цензуры сложились определенные традиции, были выработаны разнообразные ее виды и формы, нацеленные на охрану основ государства, его институтов, ограничение свободы слова и доступа к различного рода информации, подавления инакомыслия и т.д. Исходя из вышесказанного, мы считаем возможным предложить следующую периодизацию цензурного законодательства в XIX веке.

Эпоха Александра I (1801-1825 гг.). Особенность государственно-правового регулирования: либерализация цензуры, спорные моменты трактуются в пользу редакции печатного СМИ. Вид цензуры – предварительная. Основополагающий законодательный акт: Первый цензурный

¹ Пашин В.П., Отрохова Е.Ф. Развитие цензурного законодательства и его влияние на формирование авторского права в России // Истории государства и права. - 2007. - № 19. - С.12.

² Тэкс Чолдин Марианна. Империя за забором: история цензуры в царской России. – М., 2002. - С. 42.

³ Там же. С.23.

указ 1804 года (47 статей). Цензура в ведении министерства народного просвещения и университетов.

Эпоха Николая I (1825–1855 гг.). Особенность государственно-правового регулирования: ужесточение цензуры, так называемая «эпоха цензурного террора», введение двойной цензуры (цензуры над цензором) – Бутурлинский комитет 2 апреля 1848 г. Вид цензуры – предварительная. Основопологающие законодательные акты: Второй цензурный устав 1826 г. («чугунный») – 230 статей, Третий цензурный устав 1828 г. Цензура в ведении министерства народного просвещения и университетов.

Эпоха Александра II (1855-1881 гг.). Особенность государственно-правового регулирования: либерализация цензуры. Появление судебного преследования прессы за нарушения. Вид цензуры – переходный: от предварительной к карательной. Основопологающие законодательные акты: «Временные правила по цензуре» 6 апреля 1865 г. с изменениями от 7 июня 1872 г. Цензура в совместном ведении министерства народного просвещения и министерства внутренних дел.

Эпоха Александра III (1881-1894 гг.). Особенность государственно-правового регулирования: ужесточение цензуры, «разгром печати», переход к экономическим методам регулирования печати. Вид цензуры – карательная, усиление административного давления на прессу. Основопологающие законодательные акты: «Временные правила по цензуре» 27 августа 1882 г., кодификация Устава о цензуре и печати в 1890 г. Цензура в ведении министерства внутренних дел.

Упоминание об основном законодательном акте достаточно условно, так как к концу правления каждого императора единственный законодательный документ (обычно Цензурный Устав) обрастал множеством дополнительных указаний и распоряжений, законодательство запутывалось и постоянно требовало усовершенствования. Например, в табл. № 1 показано, какими весьма существенными изменениями только за 10 лет были дополнены Временные правила по цензуре от 6 апреля 1865 г. Чаще всего для усовершенствования применялась новая систематическая обработка – инкорпорация, кодификация же законодательства о печати произошла лишь в 1890 году при издании свода законов Российской империи.

**Законодательные распоряжения 60–70-х годов, дополнявшие
Временные правила по цензуре 6 апреля 1865 г¹.**

Дата	Содержание документа
1	2
17 октября 1866 г.	Закон, запрещающий редакциям и сотрудникам газет и журналов, имевшим три предостережения и временно приостановленным, в период приостановки издавать для подписчиков, а также выдавать им бесплатно или с какою-либо платою любую печатную продукцию от имени этой редакции или ее сотрудников
12 декабря 1866 г.	Закон, изменивший судебную практику в области журналистики. По нему Главное управление по делам печати, цензурные комитеты получали право возбуждать преследование по всем преступлениям, совершаемым с помощью прессы. Исключение составляли дела, затрагивавшие престиж официальных учреждений и должностных лиц, когда сами потерпевшие обращались в суд. Закон фактически исключал из судебной практики по делам печати окружной суд и присяжных заседателей. Дело поступало сразу в судебную палату и т.д.
13 июня 1867 г.	Высочайше утвержденное мнение Государственного совета, по которому для публикации постановлений, отчетов о заседаниях (с прениями, речами) дворянских, земских, городских собраний надо было получить разрешение губернского начальства
14 июня 1868 г.	Закон, предоставивший право министру внутренних дел запрещать на время розничную продажу периодики
30 января 1870 г.	Закон, касавшийся судебной тайны. За публикацию в прессе до судебного заседания или прекращения дела сведений, полученных дознанием или следствием, редактор карался арестом от недели до 4 месяцев с возможным штрафом до 500 рублей
6 июня 1872 г.	Закон, определявший более суровые правила ареста и преследования книгопечатания. Комитет министров мог без суда присяжных приговаривать ту или иную «вредную» книгу к уничтожению. Министр внутренних дел в случае опубликования без цензуры такой книги или номера периодического издания, выходящего реже 1 раза в неделю, мог наложить до выпуска в свет арест на такое издание, а затем представить для окончательного запрещения в Комитет министров. Увеличивались сроки задержки в типографии книгопечатания с 3 до 7 дней, ежемесячных и реже выходящих изданий – с 2 до 4 дней

¹ Русская журналистика в документах: История надзора/ Сост. О.Д.Минаева; Под ред. Б.И. Есина, Я.Н. Засурского. – М., 2003. - С. 190-200.

16 июня 1873 г.	Высочайше утвержденное мнение Государственного совета, расширявшее цензурные права министра внутренних дел. «Если по соображениям высшего правительства найдено будет неудобным соглашение или обсуждение в печати, в течение некоторого времени, какого-либо вопроса государственной важности, то редакторы изъятых от предварительной цензуры повременных изданий поставляются о том в известность чрез Главное управление по делам печати, по распоряжению министра внутренних дел». За нарушение этого распоряжения министр мог приостановить издание на 3 месяца
19 апреля 1874 г.	Закон, принятый Комитетом министров. По нему освобожденные от предварительной цензуры издания должны были представлять в цензурный комитет корректуру только после отпечатки всего тиража
4 февраля 1875 г.	Высочайше утвержденное мнение Государственного совета, по которому журналистике запрещалось предавать гласности материалы судебных процессов

О цензуре в России XVIII–XIX вв. написано немало, особенно в дореволюционное время. Достаточно сослаться на исследования А.В. Мезьер, А.М. Скабичевского, К.К. Арсеньева, Ал. Котовича, М.К. Лемке, Н. Энгельгардта. Кроме того, многие исторические журналы того времени («Русская старина», «Исторический вестник», «Русский архив» и др.) печатали материалы и воспоминания о цензуре. Особую часть этой литературы составляют мемуары самих цензоров: П.А. Валуева, А.В. Никитенко, Е.М. Феоктистова, Ф.И. Тютчева и других. Во второй половине XX века появились труды по истории цензуры Б.П. Балужева, П.А. Зайончковского, В.Г. Чернухи.

Выпускник юридического факультета Петербургского университета Василий Львович Львов-Рогачевский (1873-1930 гг.) в своем эмоциональном труде «Печать и цензура» (1906 г.) сравнивает российскую печать XIX века ни много ни мало... с парламентом! «Нигде в мире печать не имеет такого огромного значения для блага народа, как у нас в стране. У нас пока нет для общественного мнения другого прибежища, кроме печати: наша печать – это наш парламент. Правительство прекрасно сознавало

это и все силы напрягало на то, чтобы отнять и это прибежище и закрыть парламент...»¹.

А вот в считавшемся лучшим университетским курсом по предмету «Обзор истории русского права», написанным профессором истории русского права в Киевском университете Св. Владимира Михаилом Флегонтовичем Владимирским-Будановым (1838-1916 гг.) в 1886 году в Киеве и выдержавшим семь изданий, нет ни слова о современном профессору истории цензурном законодательстве!² Возможно, это говорит о том, что цензурное право еще не рассматривалась как системное законодательство о печати, как важная отрасль права.

В сферу интересов одного из самых глубоких исследователей истории цензуры, юриста, признанного авторитета в области русского законодательства Николая Яковлевича Новомбергского (1871-1949 гг.) входили и проблемы свободы печати. Интересно, что в своих лекциях по истории русской журналистики под общим названием «Освобождение печати во Франции, Германии, Англии и России» он отнес эти знания к области, известной в России под устаревшим названием «Полицейское право». Новомбергский также считал, что развитие общества невозможно без движения к свободе слова.

Немецкий журналист, писатель и историк Людвиг Саламон (1844-1911 гг.) в своей «Всеобщей истории прессы»³ (1907 г.), рассматривая развитие мировой журналистики – от античности до начала XX века и уделяя особое внимание крупнейшим европейским странам, также представлял историю прессы как упорное стремление к свободе слова. И в парламентской монархии в Англии и в республике во Франции, имперских режимах в России и Германии он выделял узловые моменты движения от цензуры и контроля за прессой со стороны власти – к свободе.

Он отмечал, «что русская журналистика развивалась при весьма тяжелых обстоятельствах, и достигнутые ею за полтора столетия ее существования результаты являются далеко не удовлетворительными. Русские

¹ История печати: Антология / Сост. Я.Н. Засурский, Е.Л. Варганова. – М., 2001. - Т. II. - С. 458. (Серия «Классики журналистики»).

² Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. - Р-н/Д., 1995.

³ История печати: Антология / Сост. Я.Н. Засурский, Е.Л. Варганова. – М., 2002. - Т. I. - С. 65-195 (Серия «Классики журналистики»).

газеты в своей массе до сих пор еще не могут считаться носителями мнения всей нации; они выражают лишь воззрения отдельных лиц, проводят в жизнь их частные стремления, служат их честолюбию и ненависти. К тому же большинство из них непосредственно инспирируется правительством. Из полтысячи русских политических газет более чем пятую часть составляют официозные органы. Действительное значение и влияние принадлежит исключительно газетам обеих столиц; провинциальная печать под угрозой неминуемых репрессий, не может придерживаться независимого мнения»¹.

Саламон также отмечал, что те или иные действия русских императоров по ужесточению или наоборот по облегчению положения печати всегда имели внешне- или внутривнутриполитические причины: «После вступления на престол Александра I в 1801 году отношение правительства к печати сделалось более гуманным, но полная тревога наполеоновская эпоха препятствовала реформе законодательства. После восстановления мира Императором овладело тяжелое душевное расстройство, вызванное многочисленными неудачами. Цензурный гнет усилился»².

Гораздо хуже сложились обстоятельства в царствование Николая I. В эту эпоху, которая справедливо считается одной из наиболее бедственных для русского народа эпох самовластного цесаризма, Россия была превращена в «духовный Китай». Первые правила о печати в новом царствовании появились в 1826 году («чугунный устав»), затем в 1828. В них высказывалась мысль о том, что первая обязанность газет состоит в том, чтобы ставить народ в известность о деятельности правительства, объяснять ему благие намерения властей и восхвалять благодеяния, которые эти власти им оказывают. Критики государственной власти и ее начинаний газеты касаться отнюдь не должны. Впоследствии система цензурного контроля была определена еще тщательнее. Была введена тройная цензура, учрежден цензурный верховный комитет, обязанный блюсти за действиями цензоров...

При Александре II обстоятельства несколько изменились к лучшему: он отменил сыскные коллегии, но оставил в силе стеснительную предва-

¹ Там же. С.169.

² Там же. С.170.

рительную цензуру для органов повременной печати; кроме того министру внутренних дел было предоставлено право указывать редакциям те вопросы, которые по его мнению, «подрывают основы и поэтому не подлежат обсуждению в печати... Эти меры, - считал Саламон, - развивали роковую систему замалчивания, за которой всегда скрывалась неправда».

Проследив ход изменений в российском законодательстве о печати и сравнив даты их принятия с общеисторическим фоном тех лет (см. табл. № 2), можно сделать вывод о реактивном характере цензурных уставов как следование внешне- и внутривнутриполитическим событиям, выражаясь современным языком – как ответы государства на вызовы времени.

Таблица 2

Внешне- и внутривнутриполитические причины изменений в законодательстве о печати на протяжении XIX века

№	Император	Название законодательного акта. Краткая характеристика	Дата принятия	Причина появления
1.	Александр I	Указ о цензуре. Отмена «всякого рода цензуры»	31 марта 1801 года	Приход к власти нового императора
2.	Александр I	Первый цензурный Устав. Либеральный	9 июня 1804 года	Начало общих либеральных реформ нового императора
3.	Николай I	Устав о цензуре. Чрезвычайно суровый - «Чугунный». Стремление «направить» мысль в печати	10 июня 1826 года	Восстание декабристов 14.12.1825 г.
4.	Николай I	Устав о цензуре. Послабление в сравнении с «чугунным». Отказ от «направления» словесности	1828 год	Относительная либерализация после восстания декабристов
5.	Николай I	Увеличение гнета цензуры	1832 год	Революция во Франции в июле 1830 года
6.	Николай I	Учреждение специального «Комитета 2 апреля» под председательством Бутурлина. Двойная цензура	2 апреля 1848 года	Новая революция во Франции 1848 года. «Дело Петрашевцев» 1849 года
7.	Александр II	Закрытие «Комитета 2 апреля». Окончание эпохи цензурного террора	6 декабря 1855 года	Тяжелое поражение в Севастопольской войне. Общественное мнение требовало реформ

Продолжение табл.2

8.	Александр II	Начало составление нового цензурного устава. Политика «разумной бдительности»	1858 год	Студенческие беспорядки 1858 года, пожар Апраксина двора 1862 года
9.	Александр II	«Временные правила о цензуре». Разделение периодических изданий на бесцензурные и подцензурные. Появления карательной системы предостережений. Право «в случае вредного направления прекращать каждое издание на срок не более 8 месяцев»	6 апреля 1865 года	Либеральные реформы после Севастопольского разгрома. За первые 10 лет правления возникло 156 новых газет и журналов
10.	Александр II	Запрет на розничную продажу газет. Разрешение комитету министров задерживать и приостанавливать периодические издания без предостережения	1870 год. 7 июня 1872 года	Польское восстание 1863 года, покушение Каракозова 1866 года, дело террориста Нечаева 1869 года
11.	Александр II	Введение статьи 140 о запрещении освещать неудобные для правительства темы	1873 год	Парижская коммуна 1871 года
12.	Александр III	«Временные положения о печати» по предложению графа Д.Толстого. Еще большее стеснение печати	27 августа 1882 года	Теракт и убийство Александра II. Распространение революционного движения

Нетрудно заметить, что значение и иерархия таких функций цензуры, как контроль, охрана, санкция, регламентация, репрессия, менялись во времени в зависимости от политической конъюнктуры. Мы утверждаем, что в законодательстве о печати XIX века происходили изменения, вызванные внешними и внутренними факторами и имеющие определенные причины появления.

В связи с этим представляется интересным отметить несколько положений. Институт цензуры - действенное орудие правительственного влияния на создание, хранение, распространение и потребление социальной

информации. Сведения исторического характера всегда рассматривались в качестве социально важных. Поэтому в разное время табуировались те или иные проблемы, факты, личности, замалчивались целые исторические периоды. Главная забота правительства по отношению к прессе с середины XIX века заключалась не только в том, чтобы интеллигенция не прониклась идеями, бродившими на Западе, а чтобы эти вредные идеи не проникли в народные массы. Этим и объясняется строгий и тщательный надзор за газетами, книгами для массового чтения и различными изданиями, доступными всему обществу.

Цензура оказывала существенное влияние на репертуар исторической литературы, как научной, так и популярной, а также на периодическую печать. Применительно ко второй половине XIX в., к числу непопулярных тем можно отнести личную жизнь и государственную деятельность особ императорской фамилии, высших сановников, работу государственных учреждений, злоупотребления чиновников всех рангов, описания смутных периодов истории, противоправительственные деяния (покушения, политические процессы, революционные и крестьянские выступления, беспорядки в учебных заведениях), женский и национальный вопросы, революционные события за рубежом, деятельность различного рода религиозных сект и другое. Обсуждение этих тем в печати если и допускалось, то только в соответствовавшей целям правительства интерпретации, с тем, чтобы ни в коем случае не нарушать общественного спокойствия.

В разные эпохи функции цензуры наполняются специфическим содержанием, причем в периоды глобальных перемен ее роль заметно усиливается. С возрастанием значения печатного слова в XIX веке, его влияния на умы, по мере повышения культурного и образовательного уровня населения цензура в еще большей мере должна была стать фильтром для враждебных ценностей. Вторая половина XIX века отмечена многими судьбоносными для страны событиями: Крымская война, отмена крепостного права, земская, военная и судебная реформы, обновление системы образования, покушения на Александра II и его убийство, возникновение революционных кружков разного толка, либерального движения - все это

не могло не получить отражения в печати, не стимулировать поиск исторических предпосылок, истоков и параллелей происходившему. А это, в свою очередь, требовало неусыпного контроля со стороны властей.

Выполняя охранительную функцию, цензура в доступных ей рамках была призвана обеспечивать стабильность в обществе за счет изъятия из печати информации, которая могла бы получить нежелательный резонанс. Замалчивались исторические факты, имевшие «опасные параллели» с современностью. Особенно четко это проявилось во второй половине XIX в. Польские события 60-х годов привлекли внимание к историческим работам, касавшимся национальной политики. Женское движение 60-70-х годов вызвало поток публикаций, посвященных женскому вопросу, которые всегда цензуровались с особой тщательностью. Наступление на женские учебные заведения в конце 70-х и в начале 80-х годов еще более обострило проблему и вызвало ужесточение цензуры, особенно в отношении публикаций, затрагивающих недавнюю историю женской эмансипации 60-х начала 70-х годов. В поле пристального надзора цензуры постоянно находились проблемы образования, учащейся молодежи, прежде всего университетской. Эпоха реформ не составила исключения. Активизация студенческого движения, широкое обсуждение проекта университетского устава 1863 г., превращение университетов в «рассадники революционеров» - все это создало особую атмосферу, в которой влияние цензурных органов возросло. Цензура поощряла публикации, способствовавшие сохранению спокойствия в обществе, подчас в ущерб исторической правде, точности воспроизведения источника, допускались даже намеренные искажения. Однако к чести царской цензуры следует отметить, что чаще практиковалось умалчивание фактов, чем откровенная их фальсификация.

Итак, на протяжении XIX века в рамках государственного регулирования системы печати было принято как минимум четыре цензурных устава и более ста иных законодательных актов. Проанализируем основные из них и покажем на примерах волнообразный характер взаимоотношений русского государства и печати в XIX веке.

1. Первый Цензурный Устав от 9 июля 1804 года. Бережное отношение к печатному слову. «Уставом ни мало не стесняется свобода мыс-

лить и писать, но токмо взяты пристойные меры против злоупотребления оной»¹. Устав предписывал цензорам наблюдать, «чтобы ничего не было... противного Закону Божию, правлению, нравственности и личной чести какого-либо гражданина».

2. Новый Устав о цензуре от 15 июня 1826 года, названный современниками «чугунным». Чрезвычайно суровый этот устав стремился не только ограничить и задержать развитие мысли, но и направить ее сообразно с видами правительства. Цель цензуры правительство видело в том, чтобы «дать полезное или по крайней мере безвредное направление»... произведениям словесности. Цензор обязывался проводить в своих поправках строго определенную правительственную точку зрения: «В общем направлении действий цензурных комитетов к полезной и согласной с намерениями правительства цели...» В круг обязанностей Главного цензурного Комитета входило ежегодное составление руководящих инструкций для цензурных комитетов. Цензорам предоставлялось право «заменить одни слова другими или вымарать некоторые выражения». Цензорам вменялось в обязанность не разрешать печатать места, имеющие двоякий смысл, статьи по вопросам государственного управления не могли быть напечатаны «без согласия того министерства, о предметах коего в них рассуждается».

Уставом были запрещены описания бывших в разных государствах возмущений. Право содержать типографию или издавать повременные издания предоставлялось только человеку заведомо благонадежному. Появилась норма о предоставлении обязательного экземпляра. Вводилось огромное количество специальных цензур. Появилась подробная инструкция о разрешенных и неразрешенных к печати тем – в 63 статьях «чугунного» Устава.

Очевидно, правительство более всего опасалось не толстых фолиантов, а общедоступной прессы. Поэтому цензорам предписывалось уставом: «Обращать особенное внимание на повременные и мелкие сочинения, кои

¹ Здесь и далее цитируется по книге: Русская журналистика в документах: История надзора/ Сост. О.Д.Минаева; Под ред. Б.И. Есина, Я.Н. Засурского. – М., 2003.

быстрее других расходятся и в случае предосудительного содержания могут производить гораздо опаснейшие последствия».

3. Третий Цензурный Устав 1828 года. По сравнению с «чугунным» дает некоторые послабления. Обязанность цензуры направлять словесность отменяется, «она долженствует только запрещать издания..., кои... вредны в отношении к вере, престолу, добрым нравам и личной чести граждан». Существенную особенность нового устава составляет то, что разрешение (дозволение) на издание новых журналов и газет политического содержания дается уже «с Высочайшего соизволения».

И хотя современниками этот устав был встречен более благоприятно, юрист Новомбергский имел о нем свое отличное мнение¹. В Уставе Ливена, утверждал он, рассматривая его с чисто юридической позиции, заложены такие понятия, как «тенденция», «усмотрение (цензора)», общий «дух» той или иной статьи или книги и некие «общие правила цензуры», не определенные в данном рассматриваемом законе. И в этом, по мнению Новомбергского, была опасность для русской словесности, так как давала цензорам возможность для более широкого произвола.

4. Указ Николая I 1832 года. Для издания новых журналов и газет требуется Высочайшее соизволение. Предупреждать и пресекать распространения вредных идей в повременных изданиях получили множество разных ведомств. Таких ведомств известный цензор Никитенко в своем дневнике насчитывал 12!

5. Указ о создании Бутурлинского «Комитета 2 апреля» в 1848 году. Учреждается «для высшего надзора в нравственном и политическом отношении за духом и направлением книгопечатания». Фактическое появление двойной цензуры: предупредительная (в лице обыкновенных цензоров), просматривавшая произведения до их напечатания, и цензура над цензурой - взыскательная, подвергавшая рассмотрению то, что уже было пропущено обычной цензурой и появилось в печати.

Обратим внимание на вводимую ответственность цензоров за допуск к печати вредных статей: 12 марта 1848 года министром была объявлена

¹ История печати: Антология / Сост. Я.Н. Засурский, Е.Л. Варганова. – М., 2002. - Т. I. - С. 338 (Серия «Классики журналистики»).

высочайшая воля Его Императорского величества: «Начальству цензуры созвать цензоров, объявив им, что правительство обратило внимание на предосудительный дух многих статей, с некоторого времени появлявшихся в периодических изданиях, и предупредит их, что всякое дурное направление статей журналов, хотя бы оно выражалось и в косвенных намеках, цензура, сию статья пропустившая, подвергается строгой ответственности»¹. В это же время было запрещено университетам выписывать газеты и журналы. Комментарий В.Л. Львова-Рогачевского: «Нечего было читать. Воцарилась полная свобода молчания. Цензура могла торжествовать победу над “вольной мыслью”»².

Деятельность комитета оставила славу существования произвола государственных чиновников по отношению к печатному слову. Келейность принятия решений, некомпетентность высших цензоров приводили к курьезам, среди из которых – запрещения к печати писем императрицы Екатерины Второй, географической статьи, где рассказывалось о том, что с Сибири ездят на собаках и другие. Фактически их работа была надзором за надзором, то есть двойная цензура. При активных действиях образованного цензора Никитенко после смерти Николая I Бутурлинский комитет 6 декабря 1855 года был упразднен.

6. «Временные правила о цензуре...» 6 апреля 1865 года – переходная мера в ожидании лучших времен. Временный закон «и не стеснял печать, но и не ставил в слишком широкие рамки»³. Порядок разрешения новых изданий, даже утверждение главного редактора, зависело от министра внутренних дел, а не от министра народного просвещения. Происходило разделение изданий на неперIODические и периодические, на провинциальные и столичные, на бесцензурные и подцензурные. Требование от бесцензурных изданий залога от 2500 до 5000 рублей. Появляется карательная система предостережений и приостановок после третьего предостережения. Таким образом, для газет и журналов были введены одновременно две системы: старая – система цензурных ограничений, действо-

¹ Скабичевский А.М. Очерки истории русской цензуры (1700 – 1863). – СПб., 1892. - С. 88.

² История печати: Антология //Сост. Я.Н. Засурский, Е.Л. Варганова. – М., 2001. - Т.II. - С. 463 (Серия «Классики журналистики»).

³ История печати: Антология //Сост. Я.Н. Засурский, Е.Л. Варганова. – М., 2001. - Т.II - С. 466 (Серия «Классики журналистики»).

вавших прежде напечатания, и новая – система административных кар, постигавшая печать уже после напечатания. «Эта “система предостережений” зародилась при Наполеоне Третьем во Франции, перешла в Пруссию, Россию и Турцию, но остается до сих пор только у нас»¹. (Весьма показательно, что эта система работает и по сей день в сегодняшнем российском законодательстве о печати в виде системы предупреждений: 2 предупреждения влекут за собой инициацию закрытия СМИ в судебном порядке).

Стремление печати к разрешению политических вопросов внушило правительству мысль непосредственно влиять на литературу и общественное мнение. В результате появляется специальный правительственный печатный орган. Балансирование правительства между новым курсом и старыми традициями академик цензор Никитенко отметил таким образом: «Какая жалость, что дела так идут. Они разрушают возможность сближения того, кто мыслит в России, с правительством... Это зло великое... А наверху плачевная неспособность дать какое-нибудь стройное и разумное направление вещам!.. Правительство испугано движением... Оно не хочет сидеть, сложа руки, а действовать оно привыкло одним способом – способом удержания... Оно не понимает, что действовать значит *управлять, направлять* (выделено автором!), да и понять ему трудно...»².

7. Предварительных предостережений оказалось мало: 7 июня 1872 года было разрешено комитету министров и без предостережения задерживать и приостанавливать периодические издания. В 1873 году была введена знаменитая статья 140, гласившая: «Если по соображениям высшего правительства, найдено будет неудобным оглашать или обсуждать в печати в течение некоторого времени какие-либо вопросы, то редакторы изъятых от предварительной цензуры изданий поставляются о том в известность через главное управление по делам печати по распоряжению министра внутренних дел»³.

Таким образом, характер взаимоотношений русского государства и печати в XIX веке носил волнообразный характер: периоды ослабления госу-

¹ Там же. С. 465.

² Никитенко А.В. Дневники: В 3-х томах. - М., 1955. - Т.1. - С. 51.

³ Русская журналистика в документах: История надзора/ Сост. О.Д.Минаева; Под ред. Б.И. Есина, Я.Н. Засурского. - М., 2003. - С. 198.

дарственного надзора и контроля чередовались с периодами «цензурного террора», чрезмерной зарегулированностью и большим количеством запретов.

А вот как выглядела в XIX веке система надзорных органов, непосредственно осуществлявших цензуру согласно уставам и правилам, установленным императором (см. табл. 3).

Таблица 3

Руководство отечественной цензурой в XIX веке

Император/автор проекта	Наименование и дата законодательного акта	На кого возлагалась обязанность осуществлять цензуру
1	2	3
1. Александр I	Указ от 31.03.1801 г.	Директора народных училищ
2. Александр I	Указ об устройстве училищ от 26.01.1803 г.	«Принадлежит единственно университетам» (Виленский, Московской, Дерптский, Харьковский, Казанский), конкретно университетским профессорам
3. Проект академиков Озерецковского и Фуса	Первый цензурный устав 1804 г.	В Петербурге до учреждения университета особому цензурному комитету
4. Проект министра Шишкова	Второй цензурный устав 1826 г.	Верховный Цензурный Комитет при Министерстве народного просвещения. В состав входили министр народного просвещения, министр внутренних дел и министр иностранных дел. Кроме того, Главный Цензурный Комитет в Петербурге и цензурные комитеты, каждый из трех членов – Московский, Дерптский, Виленский
5. Проект князя Ливена	Третий цензурный Устав 22 апреля 1928 года	Цензурные комитеты, учреждаемые при университетах в Санкт-Петербурге, Москве, Вильне, Дерпте, Харькове, Казани. За отсутствием университетов отдельные цензоры назначены в Риге, Ревеле, Митаве и Одессе. Кроме Главного управления цензуры существовали специализированные цензуры числом более 12, в их числе Кавказский комитет, Главное попечительство детских приютов, Управление Государственного Коннозаводства
6. Николай I (по предложению барона Корфа)	Указ 2 апреля 1848 года	Специальный комитет под председательством Бутурлина «для высшего надзора в нравственном и политическом отношении за духом и направлением» печати

8. Александр II (по предложению Норова)	Указ 29 января 1859 года	Специальный комитет по делам книгопечатания (слит позже с Главным управлением цензуры)
9. Александр II (по предложению министра народного просвещения Головина)	Указ Сенату 10 марта 1862 года, «Временные правила по цензуре» 14 июня 1862 года	Наблюдение за исполнением цензурных правил возложено совместно на Министерства народного просвещения и внутренних дел
10. Александр II (по предложению министра народного просвещения Головина, министра внутренних дел Валуева)	Указ 10 декабря 1862 года, «Временные правила по цензуре» 6 апреля 1865 года	Управление делами печати переходит исключительно в Главное Управление по цензуре при Министерстве внутренних дел
11. Александр III (по предложению графа Д.Толстого)	«Временные правила по цензуре» 27 августа 1882 года	Вопросы о прекращении издания или его бессрочной приостановке могут решать министры внутренних дел, народного просвещения, юстиции, обер-прокурор Синода и другие

Итак, только к 1850 году существовало двенадцать цензурных комитетов: общая цензура при министерстве народного просвещения, Главное управление цензуры, верховный негласный комитет, духовная цензура, военная цензура при министерстве иностранных дел, театральная при министерстве императорского двора, газетная при почтовом департаменте, цензура при III отделении собственной Его Величества канцелярии, педагогическая под председательством директора Педагогического института, цензура иностранных книг, юридическая цензура при II отделении собственной Его Величества канцелярии. «Если сосчитать всех лиц, заведующих цензурой, их окажется больше, чем книг, печатаемых в течение года»¹.

Интересной особенностью осуществления государственного регулирования системы печати можно считать личностный фактор, то есть зависимость цензурного режима непосредственно от его исполнителей, то есть

¹ Никитенко А.В. Дневники: В 3-х томах. - М., 1955. - Т.1. - С. 307.

цензоров. И в этом смысле весьма важным представляются заметные личности двух главных цензоров: графа П.А. Валуева и Ф.И. Тютчева.

Переход цензуры в 1862 году под контроль Министерства внутренних дел означал усиление ее охранительной функции, что было обусловлено определенными объективными основаниями, а именно: потребностью охранять порядок в стране. Государство вынуждено было защищать себя от развивающегося революционного движения и терроризма, получившего достаточно широкое распространение в России 60-х годов XIX века.

Личность главного цензора, министра внутренних дел графа Петра Валуева подробно разобрана в исследованиях В.Г. Чернухи. Валуев – государственный деятель новой для России формации. Отличительными чертами его, по мнению историка, были широкое образование, поразительная работоспособность, умение улавливать и веяния времени, и настроения верховной власти. Валуев оценил значение и силу журналистики, знал журналистику изнутри, так как сам был публицистом, представлял характер творческого процесса.

В одной из первых своих записок императору он утверждал: «Влияние прессы не подлежит никакому сомнению. Ни одно правительство, допускающее печатные толки в делах общественных, не пренебрегает пользой, которую может оказать ему печатный орган его собственных воззрений»¹. В записке от 26 июня 1862 г. «О внутреннем состоянии России» министр внутренних дел дает характеристику отношений печати к власти: «Наша пресса вся целиком в оппозиции к правительству. Органы прессы являются или открытыми и непримиримыми врагами, или очень слабыми и недоброжелательными друзьями, которые идут дальше целей, какие ставит себе правительство. Его собственные органы неспособны или парализованы... Для того чтобы правительственная пресса могла действовать, нужно, чтобы она могла говорить. Для того чтобы она могла говорить, нужна и программа, и некоторая свобода слова. Мы не имеем ни того, ни другого»².

¹ Чернуха В.Г. Правительственная политика в отношении печати: 60–70-е годы XIX века. - Л., 1989. - С.56.

² Там же. С. 61.

Вот почему в программе министра внутренних дел графа П.А. Валуев большое место отводилось журналистике: он стремился взять ее под свой контроль. В каждом направлении правительственной деятельности он учитывал фактор наличия такой силы, как журналистика. Это проходит через большинство его докладов и записок Александру II, начиная с записки от 15 сентября 1861 г. по итогам осуществления крестьянской реформы за истекшие полгода, и вытекает из его основной идеи сотрудничества правительства с благонамеренными общественными кругами – местное самоуправление (земство) и центральное представительное учреждение. Идея сотрудничества с правительством непосредственно касалась и журналистики. Цензурные же репрессии никак не способствовали этому сотрудничеству. Необходимо в политике по отношению прессы противопоставить народившейся оппозиции определенный проправительственный противовес: «Противопоставляя одну сторону другой, правительство может с большою безопасностью господствовать над обеими, и, охраняя общественный порядок, удерживать за собою надлежащий простор для ему принадлежащей власти»¹.

Министр внутренних дел подходил к журналистике дифференцированно, выделяя оппозиционную печать: заграничную, подпольную, легальную революционно-демократическую и особенно обличающую «недостатки». Поддерживающая правительство периодика включала официальные, субсидируемые правительством частные издания и так называемую правую печать. Валуев именно на базе этой прессы стремился создать противовес всей оппозиционной, постепенно отвоевывая у нее аудиторию. Еще в специальной записке, а затем в докладе императору (октябрь-декабрь 1861 г.) граф Валуев обосновал необходимость выпуска ежедневной универсальной газеты Министерства внутренних дел, которая, широко распространяясь, воздействовала бы на аудиторию в нужном для правительства направлении. Все ведомства должны были поставлять информацию в официальную печать о тех преобразованиях, которые они проводят, чем показывалась бы дееспособность правительства, его работа.

¹ Дневник П.А. Валуева, министра внутренних дел. - М., 1961. - С.72.

Выходивший «Журнал Министерства внутренних дел» (1829–1861) не удовлетворял нового руководителя этого ведомства. П.А. Валуев понимал, что тип журнала ограничивает общение с читателями. «... Представляется совершенно необходимым иметь такой орган, через который бы правительство могло официально и открыто выражать свое воззрение на окружающие общества», – говорилось в докладе Валуева Александру II, где подробно давалась программа газеты, обосновывался ее тип и задачи. Проект министра был осуществлен в «Северной почте», вышедшей под редакцией академика А.В. Никитенко 1 января 1862 г.

Граф Валуев добился того, что через «Северную почту» вся журналистика получала информацию о законодательных документах, расследованиях политических дел и процессов и других. Эта практика была закреплена циркулярами министерства. Публицистика «Северной почты», ее руководящие статьи естественно выражали правительственную точку зрения, раскрывали деятельность бюрократии. Благонамеренные редакторы других изданий могли всегда руководствоваться ими. Однако официальная печать по установленному канону не могла на своих страницах опускаться до полемики. Будучи настоящим публицистом, Валуев отчетливо понимал, что полемические статьи активно воздействуют на аудиторию, поэтому он считал необходимым учредить специальное издание с этой целью или использовать уже выходившее. 19 октября 1861 г. он предложил императору докладную записку «О приобретении негласного влияния правительства на одну из ныне издаваемых газет». Основной задачей новой тактики было «противодействие вредному влиянию прессы». «Если нужно полагать пределы влиянию вредному, – говорил Валуев, – то едва ли и еще не в большей мере правительство обязано покровительствовать тем изданиям, в стремлении которых оно встречает явные залогов общественного спокойствия и порядка».

В целях нашего исследования здесь необходимо обратить внимание на то, что именно П.А. Валуев стал основателем нового, более сложного и гибкого подхода в создании цензурного режима в государстве: регулирование взаимоотношений с журналистикой не только через цензурный аппарат, но и через другие средства, объединенные понятием «покровитель-

ство правительства», но негласного, «чтобы не уронить доверия публики к изданию, на которое тотчас может упасть обвинение в подкупности». С другой стороны, покровительствовать надо тем изданиям, которые вызывают «интерес у читателей», ведутся талантливо. Под покровительством подразумевалось субсидирование издания, доленое участие в нем правительства.

Александр II внял министру. Этим началась новая страница в истории цензуры: определенные издания стали получать разные правительственные льготы и оплачивали их своим содержанием. Граф П.А. Валуев добился того, что такой газетой стало «Наше время» (редактор Н.Ф. Павлов), затем более авторитетная газета «Голос» (редактор А.А. Краевский), позднее в конце 70–80-х годов газеты «Отголоски», «Берег». Справедливости ради следует сказать, что все эти издания не имели популярности в аудитории.

Одной из важных сторон программы министра внутренних дел П.А. Валуева в области журналистики было регулирование диапазона ее информации. Министр быстро оценил то, что журналистика несет обществу разностороннюю информацию. В этом была одна из основных забот любого издания. В связи с этим перед цензурным ведомством открывались новые возможности. Необязательно было действовать только запретами. Так, период реформирования общества сопровождался обострением его внимания к проблемам политики. Министр внутренних дел стремился предоставить прессе такое поле деятельности, которое отвлекало бы ее от сосредоточенности на политических вопросах, а именно – проблемы общественной и хозяйственной деятельности («земско-хозяйственные учреждения, новые предприятия, банки, заводы, железные дороги и т.д.»).

Таким образом, программа П.А. Валуева в области журналистики – это новаторство в системе государственного регулирования печати! Однако цензурный режим теперь поддерживался не только новым цензурным ведомством, но и целым рядом своеобразных мер, регуляторов социальной информации общества. Министерство внутренних дел, встав на этот путь при П.А. Валуеве, затем продолжило и развило его традиции.

Ярким примером реформаторства в области цензуры, проявления ее просвещенческой функции служит деятельность поэта, члена-корреспондента Петербургской Академии наук Ф.И. Тютчева, назначенного в 1858 г. председателем Комитета цензуры иностранной (КЦИ), а до этого десять лет (с 1848 г.) проработавшего обычным цензором. Тютчев перестраивает деятельность КЦИ: «При назначении меня в апреле 1858 г. Председателем Комитета цензуры иностранной, я считал первую обязанностью привести в более рациональное положение действия иностранной цензуры, желая удовлетворить потребностям читающей публики и принимая в соображение развитие русской литературы, я старался дать больший простор и иностранной, не выходя, впрочем, при этом из законных пределов и держась точно смысла Устава о цензуре»¹. Здесь знаменательна последняя фраза, так как с 1828 г., когда был принят Устав, императоры и Главное управление цензуры Министерства народного просвещения внесли в него сотни дополнений и изменений. Тютчев же, можно сказать, впервые предлагает строго следовать букве закона.

Наиболее отчетливо принципы деятельности цензуры подробно изложены в «Мнении Председателя Комитета цензуры иностранной о предположениях и мерах к сокращению делопроизводства иностранной цензуры, представленных тайным советником Мартыновым и действительным статским советником Варадиновым г. Министру внутренних дел в донесении о произведенной ими в июне 1865 г. ревизии Комитета»². В этом документе от 27 ноября 1865 г. отражены размышления цензора с более чем 15-летним стажем. Ф.И. Тютчев называет эти принципы «основаниями», на которые он прежде всего обратил внимание. Он должен был сообразовываться в своих действиях с Уставом о цензуре, но «многие цензурные вопросы не предусмотрены Уставом и буквальное исполнение его теперь и прежде не согласовывалось бы с требованиями Правительства и времени. Но дело в том, что буквальное исполнение самого точного закона о печати должно бы теперь и в будущем оказаться делом бесполезным и даже вредным. Оно никак не соответствовало бы назначению цензуры,

¹ Жирков Г.В. Ф.И. Тютчев о цензуре // Невский наблюдатель. - 1997. - № 1. - С. 20.

² Жирков Г.В. Мнение Председателя Комитета цензуры иностранной Ф. Тютчева // Невский наблюдатель. - 1998. - № 3. - С. 12.

при учреждении которой имелось Правительством в виду ограждать общество от вредных учений и начал. А если принцип сей был начертан в немногих параграфах Устава, то, стало быть, – на обязанности цензуры оставалось и остается исполнять задачу свою разумно, т.е. различать в делах печати полезное от вредного, – понятия – переходные, обусловливаемые уровнем просвещения. Отсюда ясно, что принцип цензуры – оставался все один и тот же, но действия цензуры должны были изменяться по мере того, как изменялись взгляды Правительства, понятия в обществе и силы вещей вообще»¹.

Исходя из этих предпосылок, Ф.И. Тютчев стремился «согласовать действия цензоров с современностью, соблюдая при том полную солидарность с Правительством, т.е. не выходя из начертанного законом принципа – ограждения общества от действительно вредного и предосудительного». Работа КЦИ на таких «основаниях» вела к сокращению запретительных решений, возвращению обществу того, что было отнято у него предыдущей деятельностью цензуры. Тютчеву удалось добиться пересмотра запретительных решений своего предшественника. В целом позиция КЦИ и его председателя Ф.И. Тютчева сводилась к тому, чтобы как можно меньше запрещать иностранной литературы, ввозимой в Россию. В отчете за 1866 г. объясняется: «Но как умственный уровень с каждым годом возвышается, то и естественно, что цензурные действия должны быть весьма осмотрительны, и уже никак не иметь характер чисто запретительный, как это было в прежние годы. Цензура будет действовать только тогда с пользой, если она, не выходя из пределов закона и из солидарности с правительством, постоянно соотносится с разумом закона, требованиями века и общества. Таковы основания, по которым рассматривались в минувшем году... новые сочинения»².

К этому времени Тютчев проработал в цензуре почти 20 лет, и процитированные выше слова вполне можно назвать итогом его размышлений над цензурой, ее задачами и положением в обществе, ее взаимоотношениями с властью.

¹ Там же. С.10.

² Жирков Г.В. Мнение Председателя Комитета цензуры иностранной Ф. Тютчева // Невский наблюдатель. - 1998. - № 3. - С. 15.

Итак, ко второй половине XIX века цензура прошла длительный путь развития, прочно закрепив свои основные функции, накопив значительный опыт борьбы с вольномыслием. Однако правовой статус цензуры, соответствующее законодательство ни в коей мере не удовлетворяли требованиям практики. Продолжал действовать устав 1828 г., дополненный многочисленными циркулярами, распоряжениями, инструкциями и указаниями, в 30-40-е годы широкое распространение получила ведомственная цензура. Законодательная неразбериха создавала колоссальные трудности как для самих цензурных органов, так и для авторов, которые были беззащитны перед произволом чиновников. Вот как оценивал Н.Я. Новомбергский положение законодательства о прессе конца царствования Александра I: его (Александра I) достаточно либеральный устав постепенно «покрылся чужеядными наростами аракчеевщины и, подрубленный со всех сторон, должен был рухнуть»¹. Уже к 1862 г. насчитывалось 22 специальные цензуры. Очевидно, что столь громоздкая система не могла обеспечить четкой работы. Нужны были организационные преобразования.

Подготовка нового цензурного устава началась в 1857 г. и растянулась на восемь лет, завершившись принятием «Временных правил о печати» 6 апреля 1865 г., которые долгое время выполняли роль цензурного устава. Новая систематическая обработка, инкорпорация, но не кодификация законодательства о печати была предпринята в 1865 году; некоторые добавления были внесены в 1873 году. Этот цензурный закон действовал вплоть до манифеста 17 (30) октября 1905 г., никакой другой не продержался целых 40 лет. Новый закон был, без сомнения, шагом вперед во взаимоотношениях власти и журналистики. По нему был открыт путь более прогрессивному виду цензуры – последующей, карательной, с привлечением к ответственности за нарушение цензурных правил по суду.

Либеральная реформа цензуры 1865 года была обусловлена тем, что «новый государственный аппарат, капиталистическая промышленность требовали и большего количества образованных людей. Следовательно,

¹ История печати: Антология / Сост. Я.Н. Засурский, Е.Л. Вартамова. – М., 2002. - Т.1. - С. 339. (Серия «Классики журналистики»).

существовала потребность в проведении реформы в сфере народного образования. И, наконец, либеральная общественность требовала смягчения цензурного гнета»¹. Вот как высказывался современник серьезной реформы государственно-правового регулирования М.М. Погодин: «Власть нужна и священна, но злоупотреблениями своими власть ослабляется гораздо больше, нежели свободными суждениями об ее действиях»².

«Значение печатного слова прекрасно осознавалось правительством. Потому, понимая необходимость освобождения печати от лишних цензурных стеснений, оно, тем не менее, долгое время не решалось на эту, пожалуй, единственную реформу, не требующую никаких материальных затрат (а, совсем наоборот)», - замечают авторы учебника по истории отечественного государства и права под редакцией О.И. Чистякова³.

В деятельности цензуры этого периода принято выделять три направления. Во-первых, приспособление цензуры к судебной практике. Оно было сопряжено с возвратом к старым репрессивным методам, подменой судебной практики административной. Во-вторых, усложнение задач, стоящих перед цензурой, что связано с развитием периодики, введением карательной цензуры. В-третьих, цензурное ведомство впервые широко стало применять экономические рычаги давления на журналистику.

Особенностью государственно-правового регулирования сферы печати конца XIX века стал его полицейский характер и чрезмерное административное давление.

«Едва ли нужно быть юристом, чтобы понять, что говорить о правовом положении нашей прессы нет ни малейшей возможности. Правда, существуют законы о печати, но их всегдашней и притом единственной целью было узаконить безграничность дискреционных полномочий администрации. Печать неизменно почиталась как общественное зло. Отсюда полицейский характер всех законоположений», - отмечал Новомбергский⁴.

¹ История отечественного государства и права. Учебник / Под ред. О.И. Чистякова. – М., 2006. - . Ч. 1. - С. 364.

² Конец крепостничества в России. Документы, письма, мемуары, статьи. - М., 1994. - С. 66.

³ История отечественного государства и права. Учебник / Под ред. О.И. Чистякова. – М., 2006. - . Ч. 1. - С. 395.

⁴ История печати: Антология / Сост. Я.Н. Засурский, Е.Л. Варганова. – М., 2002. - Т. I. - С. 369. (Серия «Классики журналистики»).

Так, законом 17 октября 1866 г. редакциям и сотрудникам газет и журналов, подвергнутых вследствие троекратного предостережения временной приостановке, было воспрещено возобновлять издания от имени тех же редакций. 13 июня 1867 г. печатание постановлений земских, дворянских и городских общественных и сословных собраний, произнесенных там выступлений и речей и вообще отчетов о перечисленных заседаниях поставлено в зависимость от разрешения местного губернского начальства. 14 июня 1868 г. новому министру внутренних дел предоставлено право запрещать розничную продажу газет. 7 июня 1872 г. МВД получило право задерживать бесцензурные издания, возбуждать судебные преследования, если в номере будет усмотрено преступление и т.п.

Вообще элементы карательной системы цензуры, то есть системы ответственности печати за нарушение законодательства не ДО (предварительная цензура), а ПОСЛЕ выхода в свет впервые появились при Александре II в именном указе, данном Сенату 6 апреля 1865 года, «О даровании некоторых облегчений и удобств отечественной печати»: «Желая дать отечественной печати возможные облегчения и удобства, Мы признали за благо сделать в действующих цензурных постановлениях, при настоящем переходном положении судебной у нас части и впредь до дальнейших указаний... перемены: ... Освобожденные от предварительной цензуры повременные и другие издания, сочинения и переводы, в случае нарушения в них законов, подвергаются судебному преследованию; повременные же издания, кроме того, в случае замеченного в них вредного направления подлежат и действию административных взысканий, по особо установленным на то правилам»¹.

Именно об этом - о целесообразности перехода от предварительной к карательной цензуре - и развернулись в обществе основные баталии. Проект комиссии по выработке нового цензурного устава под руководством Валуева вызвал критику современников: «Административно-карательная цензура... несравненно более заражена произволом, нежели предупредительная цензура, ибо наказывает за вину, не предусмотренную никаким положительным законом, что она делается не чем иным, как орудием по-

¹ Полное собрание законов Российской империи. Т. XL. Отделение первое. 1865 г. - СПб., 1867. - С. 396.

литическим в руках власти подавляющей, но не руководящей»¹. Кроме того, в проекте содержались критикуемые современниками система административных запретов и взысканий, лишение административным путем права собственности на периодическое издание, требование денежных залогов с издателей.

Несмотря на критику (М.Е. Салтыковым-Щедриным, министром народного просвещения Головинным, бароном Корфом и др.), проект нового цензурного Устава был все-таки принят, но под названием «Временные правила по цензуре», утвержденные Государственным Советом, в нем подробно разъяснялась и регламентировалась воля царя. С этих пор положительное законодательство о печати стало представлять из себя композицию из закона 1828 года, «Временных правил» 12 мая 1862 года и утвержденного императором мнения Государственного Совета и указа Сенату 6 апреля 1865 года. Кроме того, осталось в силе множество партикулярных изданий по случайным поводам и различным целям.

Приведем здесь основные положения «Временных правил по цензуре», касающиеся повременных изданий².

Руководство цензурой поручалось Главному Управлению по делам цензуры при Министерстве внутренних дел. Предметом Главного управления по делам печати при Министерстве Внутренних Дел (далее МВД) становится «наблюдение за произведениями печати, выходящими без разрешения цензуры (т.е. бесцензурными); обнаружение нарушения в них установленных правил; возбуждением судебного преследования... и дела о предостережениях изъятым от предварительной цензуры повременным изданиям». Все повременные издания делятся на бесцензурные и подцензурные по принципу «коих издатели сами заявят на то желание», а также после утверждения МВД их типа.

Регистрация повременного издания носит разрешительный характер (сегодня – уведомительно-разрешительный). Разрешение на выпуск издания выдается МВД после подачи прошения. Впервые четко регламентируется содержание подобных прошений, а также устанавливается штраф за

¹ История печати: Антология / Сост. Я.Н. Засурский, Е.Л. Варганова. – М., 2002. - Т.1. - С. 352 (Серия «Классики журналистики»).

² Полное собрание законов Российской империи. Т. XL. Отделение первое. 1865 г. - СПб., 1867. - С. 397-406.

отсутствие разрешения, «хотя бы изданные номера или статья и не заключали в себе ничего противного законам».

Впервые законодателем был определен статус издателя, ответственного редактора, порядок начала и прекращения выпуска повременного издания, порядок перехода издания из одной типографии в другую и смене редактора. Появляется такое нововведение для бесцензурных печатных изданий, как залог (повременные издания, выходящие с разрешения предварительной цензуры, от залога освобождаются). Изданию предписывается указывать содержание выходных данных (устанавливается ответственность за подложные выходные данные), вменяется обязанность предоставлять обязательные экземпляры в надзорные органы и т.п.

Для повременных изданий отменялась предварительная цензура; устанавливалась их новая регламентация: право на издание по разрешению МВД, определенного рода заявка на издание для издателя, внесение залога для периодических изданий, установление сроков предоставления обязательных экземпляров для просмотра цензурой до рассылки подписчикам и продажи, установление за правительственными учреждениями и частными лицами права на бесплатное помещение опровержений в изданиях, где были допущены против них статьи и сообщения, установление ответственности за нарушения законодательства о печати, судебное определение наказания виновного.

Административные взыскания по закону 1865 года состояли в праве министра внутренних дел делать повременным изданиям предостережения с указанием неудобной статьи. После третьего предостережения устанавливалась возможность приостановки издания на срок до 6 месяцев, а также возможность закрытия издания за неоднократные нарушения после разрешения Сената. Казалось бы, такая прогрессивная для того времени норма, как судебное разбирательство, должна была облегчить положение периодической печати. Однако, оценивая значение закона и констатируя его близкую связь с французским законодательством, журнал «Современник» замечал: «И у нас, сколько можно предполагать, администрация будет преследовать преступления печати гораздо чаще своими администра-

тивными мерами, чем судом»¹. Пророчество сбылось: чрезмерная подозрительная царская администрация поспешила принять еще несколько дополнительных указов и распоряжений.

Вообще при исследовании важнейшего документа эпохи – «Временных правил по цензуре», по сути определившего все направления дальнейшего развития государственно-правового регулирования сферы печати, бросаются в глаза прямые, а иногда дословные аналогии с действующим в настоящее время Законом РФ «О средствах массовой информации»². К примеру, статьи 9 и 10 «Временных правил по цензуре» 1865 г., гласящих соответственно ст. 9: «Получивший установленным порядком разрешение на повременное издание сохраняет право приступить к выпуску оногo в свет в течение годичного с выдачи его разрешения срока. *В случае пропуска сего срока, издание считается несостоявшимся, а выданное разрешение – потерявшим силу*»; ст. 10: «*Всякое повременное издание, уже выходившее в свет, но по каким-либо причинам не появлявшееся в течение года, считается прекратившимся, и на возобновление оногo требуется новое разрешение*»³, заменили статья 8 современного «Закона о СМИ»: «Учредитель сохраняет за собой право приступить к производству продукции средства массовой информации в течение одного года со дня выдачи свидетельства о регистрации. *В случае пропуска этого срока свидетельство о регистрации средства массовой информации признается недействительным*» и статья 15: «Свидетельство о регистрации средства массовой информации может быть признано недействительным исключительно судом в порядке гражданского судопроизводства по заявлению регистрирующего органа только в случаях:

...2) если средство массовой информации не выходит в свет (в эфир) *более одного года*»⁴.

С 1 сентября 1865 г. Министерство юстиции стало арбитром в решении исков администрации по делам прессы. Противоречия, заложенные в

¹ История печати: Антология / Сост. Я.Н. Засурский, Е.Л. Варганова. – М., 2002. – Т. I. – С. 357 (Серия «Классики журналистики»).

² Закон РФ «О средствах массовой информации» № 2124-1 от 27 декабря 1991 года.

³ Полное собрание законов Российской империи. Т. XLVIII. Отделение первое. 1873 г. - СПб., 1876. - С. 397-406.

⁴ Закон РФ «О средствах массовой информации» № 2124-1 от 27 декабря 1991 года.

законодательстве между прогрессивной судебной реформой и консервативной цензурой, сразу же дали знать о себе. «Именно это обстоятельство и явилось камнем преткновения на пути осуществления цензурной реформы и главной причиной, объясняющей все последующее законодательство о печати второй половины 60–70-х годов», - отмечает в своем исследовании В.Г. Чернуха¹. По закону МВД только ходатайствовало о возбуждении преследования против органа печати. Судебное производство, решение дела зависело от юридического ведомства. Валуев еще до введения в практику закона 6 апреля подготовил в связи с этим записку Александру II, где проводил идею о поддержке Министерством юстиции влияния МВД на судебную практику и подчеркивал, что прокуроры «действуют в подобных случаях не по собственному произволу, а по поручению правительства, которое не может в отношении к прессе раздваиваться на несогласные между собою части». П.А. Валуев предлагал особую процедуру решения конфликтных ситуаций: «Чтобы Главному управлению по делам печати всегда оказывалось надлежащее содействие со стороны чинов судебного управления. Чтобы в делах, по которым возбуждено будет судебное преследование, прокуроры в точности руководствовались указаниями Главного управления, а в случае затруднений или сомнений, испрашивали указаний министра юстиции»².

Император Александр II 27 августа утвердил предложения Валуева, поставив судебное ведомство в делах печати в зависимость от цензурного! 29 августа министр внутренних дел отправил специальное письмо товарищу министра юстиции Н.И. Стояновскому, где довел до сведения этого ведомства порядок рассмотрения дел о прессе и мнение императора. 31 августа последовал именной указ о том, чтобы Главному управлению по делам печати «всегда оказывалось надлежащее содействие со стороны чинов судебного управления».

Судебная практика вносила свои коррективы в цензурный режим страны. По сведениям прокуроров судебных палат Санкт-Петербургского, Московского, Харьковского, Одесского, Казанского, Саратовского, Вар-

¹ Чернуха В.Г. Правительственная политика в отношении печати: 60–70-е годы XIX века. - Л., 1989. - С. 121.

² Дневник П.А. Валуева, министра внутренних дел. - М., 1961. - С. 309.

шавского и Киевского округов, по делам о клевете и оскорблении в печати должностных и частных лиц с 20 ноября 1864 г. по 1872 г. судили 90 авторов, редакторов и издателей. Окончательные обвинительные приговоры были вынесены по 65 делам, 80 лицам, оправдательные – по 94 делам и 130 лицам, кроме того, 21 дело осталось неразрешенным. К сожалению, «проблема “судебная практика и цензура” не получила должного исследования в научной литературе», - отмечает крупнейший исследователь цензуры царского периода Г.В. Жирков¹.

Подробное исследование документов позволяет увидеть два направления в деятельности цензуры этого периода, способствовавших ее адаптации в новых условиях. Во-первых, приспособление цензуры к судебной практике. Оно сопровождалось реставрацией административных репрессивных мер, подменой судебной практики административной. Во-вторых, усложнение задач, стоящих перед цензурой, в связи с увеличением объема информации, циркулирующей в обществе, развитием периодики, введением последующей цензуры, а также трагические события внутренней жизни государства, бывшие следствием террора революционеров, заставили цензурное ведомство продолжить опыт ограничения диапазона информации, проходящей через периодику, установить контроль над нею непосредственно МВД. Подводя итоги административного воздействия на прессу, начальник Главного управления по делам печати 1880–1881 гг. сенатор Н.С. Абаза замечал: «Система всякого рода административных взысканий представляется и печати, и публике произволом более тяжелым, чем предварительная цензура»².

Собственно карательная система цензуры конца XIX века определялась законодательным правом в случае вредного направления, проводимого отдельным СМИ, выносить предостережения, приостанавливать, а затем и вовсе прекращать издание. Так, в ст. 29 «МВД предоставляется право делать повременным изданиям предостережения с указанием на статьи, подавшие к сему повод. Третье предостережение приостанавливает продолжение издания на срок... не свыше 6 месяцев», далее в ст. 30:

¹ Жирков Г.В. История цензуры в России XIX-XX вв.: Учебное пособие. – М., 2001. - С. 351.

² Там же. - С. 357.

«Если после третьего предостережения, МВД признает нужным... вовсе прекратить это издание, то он (министр) выходит о сем с представлением в 1-й Департамент Правительствующего Сената». Необходимо заметить, что ранний либерализм Александра II даже вылился в опережающий то время указ «О порядке судопроизводства по делам печати» от 19 декабря 1866 г.

И хотя историк Н.А. Энгельгардт называет 1866 год «роковым для нашей печати», считая его началом «страшной реакции»¹, надо учитывать то, что в этот период в государстве уже сложилась в результате реформирования новая социально-политическая атмосфера, к которой еще нужно было привыкнуть. А «процесс адаптации был болезненным и потому сопровождался наступлением власти на новые институты: ограничение прав печати, судов, земств по сравнению с только что изданными законами. Это замедляло процесс модернизации российского общества, но не меняло его (этого процесса) существа»². Это нашло яркое выражение и в деятельности цензурного аппарата 70–80-х годов, когда принималось множество законов, поправок, дополняющие «Временные правила» 6 апреля 1865 г., регулирующие, с одной стороны, новые моменты в отношениях власти и журналистики, с другой – расширяющие административно-репрессивные меры, применяемые властью к ней. В этом плане политика как министра внутренних дел графа П.А. Валуева, так и его преемников мало отличалась.

Наконец, стал проявляться в цензурной практике новый фактор: цензурное ведомство, идя в ногу со временем, положило начало использованию экономического давления на журналистику. На это особое внимание обратил новый министр внутренних дел А.Е. Тимашев, пришедший 8 марта 1868 г. на смену П.А.Валуеву. Одной из первых мер было предложение, внесенное им в Комитет министров, о предоставлении МВД права запрещать по своему усмотрению розничную продажу газет, которая тогда уже стала принимать довольно широкие размеры. Это вело не только к прямому материальному ущербу для издателя, но и давало возможность другим

¹ Энгельгардт Н.А. Очерки истории русской цензуры в связи с развитием печати (1703–1903). - СПб., 1904. - С. 62.

² Там же. С. 71.

конкурирующим органам печати распространяться шире и завоевывать читателя газеты, оставшейся без розницы. Эти потери возместить было еще труднее.

В том же 1868 году Тимашев в записке Александру II предлагал расширить сферу экономического давления на журналистику: лишить все газеты, кроме правительственной, казенных объявлений, обложить пошлиной рекламу частных газет и др.

Таким образом, в царствование императора Александра II происшедшие существенные изменения во всей системе управления страной значительно повлияли на отношения между властью и журналистикой, стало ощущаться обособление последней от литературного процесса, что выразилось в расширении диапазона информации, проблематики, содержания журналистики, в росте значения газет, в понимании властью управленческого потенциала прессы.

Под воздействием событий внутренней жизни страны в связи с проявлениями консервативных тенденций во внутривластном курсе правительства ситуация в цензурном режиме мало изменялась. «Свобода печати не совместима с нашим образом правления, – считал начальник III отделения граф П.А. Шувалов, во многом определявший внутреннюю политику в России после 1866 г. – Она возможна лишь в конституционном государстве, где она служит дополнением свободы слова. Свобода печати составляет не первый, а второй фазис развития народной свободы; ей всегда предшествует свобода слова, которая, действуя большей частью на ограниченное собрание людей, может быть тотчас опровергнуто. Где не существует свободы слова, там свобода печати является слишком опасным оружием против правительства, которое не может вступать в ежедневную полемику и делается безответным противником, принужденным уступать в неравной борьбе»¹. Надо полагать, что цензура в этом случае рассматривается как необходимый противовес. Теоретический постулат шефа жандармов довольно точно выразил отношение власти к журналистике тех лет.

¹ Чернуха В.Г. Правительственная политика в отношении печати: 60–70-е годы XIX века. - Л., 1989. - С. 172.

«Развитие революционного движения вело к ответным мерам правительства в области печати»¹ и выражающие царскую волю либеральные «Временные правила по цензуре» 1865 г. стали исправлять и дополнять в сторону большего стеснения печати. 7 июня 1872 года было разрешено Комитету министров задерживать и приостанавливать периодические издания уже без предостережения. В качестве экономической меры воздействия на периодику стали использоваться запрет печатания частных объявлений (в том числе рекламы) и лишения права розничной торговли. Попытке комиссии из редакторов столичных журналов под руководством бывшего МВД П.А. Валуева исправить ситуацию помешало убийство Александра II 1 марта 1881 г.

Уже 27 августа 1882 г. новый император утвердил положение Комитета министров, которое вводило новые временные правила, еще более ужесточившие цензурный режим. В эти новые временные правила вошли постановления от 1865 года, тоже изданные в виде переходной меры, кое-что было исправлено и дополнено. Вот некоторые их положения:

- запрещение возобновления повременного издания после третьего предостережения;

- обязанность для редакций сообщать по требованию МВД звания, имена и фамилии авторов статей;

- министры внутренних дел, народного просвещения, юстиции, обер-прокурор Синода и другие могли решать вопросы о прекращении издания или его бессрочной приостановке за вредное направление, а также лишение редактора впредь права на издательскую деятельность. Для прекращения газет министр мог просто испрашивать Высочайшего повеления.

Вот как описывает то время Львов-Рогачевский: «Временное положение о печати действовало без страха и упрека. Цензура с отменным усердием делала свое дело. В обществе воцарилось уныние. Все замолкло... Казалось, мысль убита, драгоценные надежды развеяны буйными ветрами. Воцарилась та “тишь да гладь, да Божья благодать”, о какой мечтало правительство и какая существовало только перед падением Севастополя в конце сороковых и начале пятидесятых годов.

¹ История отечественного государства и права. Учебник / Под ред. О.И. Чистякова. – М., 2006. - Ч. 1. - С. 395.

И вдруг, “грянул гром” и заставил содрогнуться всю Россию. “Все обстояло благополучно” только на бумаге, народ благоденствовал только в отчетах министров, а на самом деле страна шла навстречу полному разорению, и ужасы голодного года открыли всем глаза. Этот голодный 1891 год, унесший в могилу больше 500 000 человек, свалился неожиданно. Печать могла бы предупредить, но статья 140 действовала строго, и циркуляры главного управления по делам печати запрещали касаться “некоторых вопросов государственной важности”. Таким вопросом оказался и вопрос о голоде»¹.

После Русско-японской войны начала XX века и кровавого воскресенья 9 января 1905 года стеснения и преследования печати еще более увеличивались. Вопиющие на наш сегодняшний взгляд примеры приводит журнал «Право» за 2 августа 1905 год (цитируется по статье Львова-Рогачевского)². Раздел «Хроники» сообщает только факты:

«№ 97 “Черн. Вестника” вышел в размере полулиста со след. редакционным примечанием: “По не зависящим от нас обстоятельствам сегодняшний номер издается не в том виде, в каком он был приготовлен для печати”».

«В Екатеринославе, по поводу урезывания цензором думских отчетов, печатаемых в местных газетах, гласным Быковым в заседании 15 июля внесено предложение обжаловать действия цензора, как незаконные и крайне неудобные для городского населения, лишенного возможности знать, что делается в думе...».

«Контора подцензурной газеты “Юг” в Херсоне по поручению редакции доводит до сведения читателей, что по цензурным правилам редакция не имеет права оставлять в тексте пробелы в тех местах, где цензором исключен текст; не может она также ставить на тех местах точки и другие загадочные знаки...».

К концу эпохи Александра III, в конце второй половины XIX века, государство совершило качественный скачок в правовом регулировании сферы печати: на первый план вышли экономические методы регулирова-

¹ История печати: Антология // Сост. Я.Н. Засурский, Е.Л. Варганова. – М., 2001. - Т. II. - С. 467 (Серия «Классики журналистики»).

² Там же. С. 468-469.

ния и наказания за нарушения (запрет печати коммерческих объявлений, запрет розничной продажи газет и журналов). Лояльные СМИ всячески поощрялись. Тут была и система келейных пособий, и печатания казенных объявлений, и открытые пожертвования на издания газет и журналов. Были также преследования конкурирующих газет: им выносились предупреждения и запреты на печатание объявлений, когда фактически аннулировался источник существования газеты; в то же время властное покровительство патриотическим газетам, которым предоставлялись субсидии для распространения «трезвых идей».

«Попробуйте представить несколько десятилетий, когда действовали цензурные ограничения, запрещения, приостановки, предостережения, система келейных пособий, запрещение розничной продажи, запрещения печатания объявлений (последние два – из серии экономических методов воздействия на неугодных) и, наконец, самое ужасное запрещение – касаться всего, что “волнует, мучит” в данный момент вашу родину»¹.

Исследователь Львов-Рогачевский приводит статистику по предостережениям, вынесенным печатным изданиям после принятия временных правил².

С 1 сентября 1865 г. по 1 января 1870 г. было объявлено 44 предостережения, 7 периодических изданий были приостановлены на срок от 2 до 6 месяцев, 3 издания были запрещены.

В 1872-1877 гг. дано было 72 предостережения и 45 запрещений розничной продажи, 16 изданий подверглось приостановке на сроки от 3 недель до 6 месяцев.

В 1878 г дано 15 предостережений и 19 раз запрещена розничная продажа.

В 1879 г. дано 16 предостережений и 6 раз запрещена розничная продажа.

В 1881 г. дано 10 предостережений, розничная продажа запрещена 6 изданиям, приостановлено с предостережениями и без 8 газет, одной запрещено печатать объявления.

¹ История печати: Антология //Сост. Я.Н. Засурский, Е.Л. Варганова. – М., 2001. - Т.П. - С. 470. (Серия «Классики журналистики»).

² Там же. С. 471.

С июня 1882 по май 1889 гг. было дано 24 предупреждения, приостановлены 15 изданий, произошло 34 запрещения розничной продажи, 4 запрещения печатать объявления.

Интересно, что даже «Русь» славянофила Аксакова, мечтавшего о единении царя с народом, получила в 1885 году предостережение, так как «обсуждает текущие события тоном, не совместимым с истинным патриотизмом». На это буквально накануне своей смерти Аксаков саркастически заметил: «Наистиннейший патриотизм состоит в подобострастном молчании»¹. Пресса в те годы вынуждена была хранить мертвое молчание о самых жгучих вопросах народной жизни либо применять Эзопов язык.

Эпоха цензурного террора Александра III конца XIX века называлась современниками «разгромом печати» (юрист Н.Я. Новомбергский)², «красным смехом цензуры» (юрист В.Л. Львов-Рогачевский): «Это “Красный смех” цензуры, не менее ужасный, чем “Красный смех” войны. Там убивают тело, здесь убивают мысль, убивают слово»³.

Новелла 27 августа 1882 года лишила печать последней видимости судебной защиты и поставила редакторов и издателей повременных изданий под угрозу пожизненного ограничения личных прав и лишения имущественных прав по одному лишь административному усмотрению.

Имущественные права владельцев СМИ были ущемлены и в статье другого положения Комитета министров от 28 марта 1897 года, а именно: переход периодических изданий от одного издателя к другому допускался при разрешении МВД. Таким образом, отменялась 11 статья «Временных правил по печати» 1865 г., где переход права собственности на периодическое издание от одного лица к другому осуществлялся без согласия администрации - одним предварительным уведомлением. С 1896 г. редакторы вновь возникших бесцензурных повременных изданий стали утверждаться лишь в качестве временных, которых администрация могла устранить в любое время без объяснения причин. Со второй половины

¹ История печати: Антология / Сост. Я.Н. Засурский, Е.Л. Варганова. – М., 2001. - Т. II. - С. 471 (Серия «Классики журналистики»).

² История печати: Антология / Сост. Я.Н. Засурский, Е.Л. Варганова. – М., 2002. – Т. I. - С. 365 (Серия «Классики журналистики»).

³ История печати: Антология / Сост. Я.Н. Засурский, Е.Л. Варганова. – М., 2001. - Т. II. - С. 472 (Серия «Классики журналистики»).

1890-х годов входит в практику приостанавливать и даже прекращать повременные издания и без предостережений.

Усиление административного давления можно проследить, например, по количеству предостережений, прекращений издания печатных СМИ. Исследователь В.Л. Львов-Рогаческий приводит такие данные: общее число административных взысканий, наложенных на периодические издания с 1865 г. по 1899 г. равняется 615, причем большинство этих взысканий падало на литературные и политические журналы. За 50 лет свыше 20 газет и журналов были закрыты навсегда¹.

Однако самым серьезным, на наш взгляд, действием государства в лице его чиновников-цензоров против периодической печати произошло еще при Александре II. Это прямое вмешательство в редакционную политику и определило сложные взаимоотношения государства и СМИ на последующие тридцать лет. 16 июня 1873 г. в высочайше утвержденном мнении Государственного Совета МВД получил право воспрещать повременным бесцензурным изданиям печатать и обсуждать вопросы государственной важности, в сущности, касаться любого вопроса внутренней и внешней политики.

Документ «О взыскании с периодических изданий, изъятых от предварительной цензуры, за оглашение вопросов, не подлежащих, в течение известного времени опубликованию» гласил: «Если по соображениям высшего Правительства, найдено будет неудобным оглашение или обсуждение в печати, в течение некоторого времени, какого-либо вопроса, то редакторы изъятых от предварительной цензуры повременных изданий поставляются о том в известность через Главное Управление по делам печати, по распоряжению Министра Внутренних Дел»².

Эти положения позднее вошли в кодифицированный Устав о цензуре и печати 1890 г. Александра III как печально знаменитая статья 140. В чем же была причина предоставления МВД столь исключительные полномочий? Государственный Совет «принял во внимание, что в существующих законоположениях о печати не предвидены случаи, когда, по выс-

¹ История печати: Антология / Сост. Я.Н. Засурский, Е.Л. Варганова. – М., 2001. - Т. II. - С. 472 (Серия «Классики журналистики»).

² Полное собрание законов Российской империи. Т. XLVIII. Отделение первое. 1873 г. - СПб., 1876. - С.859-860.

шим правительственным соображениям, представляется необходимым, чтобы периодическая печать, в течение некоторого времени, не касалась какого-либо вопроса внешней или внутренней политики, гласное обсуждение которого могло бы быть сопряжено со вредом для государства»¹.

Интересно, что заботясь о законотворческих приличиях, Госсовет дал своему мнению такое обоснование: «Ввиду очевидного неудобства облекать именем Его Императорского Величества распоряжения, не предуказанные в законе, Государственный Совет признал нужным пополнить вышеозначенные пробел законодательства, определив в особом постановлении порядок извещения редакторов периодических изданий о неоглашении того или другого вопроса государственной важности»².

Госсовет определял это как исключительную меру, однако, конечно, министры внутренних дел не могли удержаться от соблазна законно запретить, по сути, любую критику любого, даже низшего государственного чиновника. Статья 140 действовала очень строго, и циркуляры главного управления по делам печати запрещали касаться «некоторых вопросов государственной важности».

Исследователи истории печати приводят широчайший список запретов по статье №140 с самого момента начала ее действия в 1873 году. В их числе запрет на сообщение о неурожае и голоде в 1873 г., о студенческих волнениях 1875 г., о городских выборах в 1889 г., о гимназиях и учебной системе, о рассказе «Крейцера соната» Л. Толстого в 1890 г., о предстоящем 25-летию закона о печати (1865 г.) в 1890 г., о появлении холеры и о таможенном тарифе в 1892 году, о 750-летнем юбилее Москвы в 1894 г. и прочее. Список недозволенных к печати тем и фактов поражает своим размером и (на современный взгляд) бессмысленностью. Как видно из этого списка, МВД широко пользовалось статьей 140 Устава о цензуре и печати и в вопросы государственной важности обращали дуэль офицеров, самоубийство дочери врача, должностные преступления станового пристава и т.п.³.

¹ Русская журналистика в документах: История надзора/ Сост. О.Д.Минаева; Под ред. Б.И. Есина, Я.Н. Засурского. – М., 2003. - С. 197.

² Там же. С. 197.

³ История печати: Антология / Сост. Я.Н. Засурский, Е.Л. Варганова. – М., 2002. - Т.1. - С. 359-363 (Серия «Классики журналистики»).

Фактическое узаконивание административного произвола, на наш взгляд, породило в конце XIX века противоречие между статической моделью правового регулирования сферы печати и его динамической моделью. Признание наличия или отсутствия «вредного направления» издания целиком зависело от усмотрения местной администрации. Более того, административные власти на местах допускали даже прямые нарушения государственного законодательства. Так, к подцензурным изданиям были применены взыскания за нарушение ст. 140. Впервые это произошло с «Нижегородским Листком» в 1899 г.

Согласно ст. 156 Устава о цензуре и печати распоряжения об изъятии некоторых вопросов из обсуждения сообщаются только бесцензурным изданиям и цензорам. Подцензурные издания этих распоряжений не знают. Однако именно на них часто возлагалась ответственность за недосмотр цензора. Цензоры должны были не пропускать статей, имеющих вредное направление.

«Все ученые едины во мнении, что юридическая ответственность... тесно *связана с государством* (выделено автором), с государственным принуждением, ее основанием является *правонарушение*, закрепленное в диспозиции норм, порядок привлечения к ответственности закреплен в нормах *процессуального законодательства*, вид и мера принуждения – в санкции юридической нормы, осуществления ответственности происходит в процессе правоприменительной деятельности, в рамках правоохранительного *правоотношения*»¹.

Если же цензор этого не делает и если ответственности подвергается не он, а издание, то тем самым местным административным произволом отвергается основной принцип карательного права: «Nullum crimen, nulla poena sine lege» («Нет преступления, нет наказания без закона»).

Таким образом, мы выявили закономерности, по которым развивалось государственно-правовое регулирование сферы печати в XIX веке.

¹ Шабуров А.С. Теоретические проблемы позитивной юридической ответственности// Проблемы юридической ответственности: история и современность: Статьи по итогам Всероссийской научно-практической конференции/ Под ред. Г.Н. Чеботарева. - Тюмень, 2004. - Часть 1. - С. 3-6.

Во-первых, возможно справедливо разделить цензурную политику российского государства на этапы, совпадающие с периодами правления русских императоров. У русской цензуры сложились определенные традиции, были выработаны разнообразные ее виды и формы, нацеленные на охрану основ государства, его институтов, ограничение свободы слова и доступа к различного рода информации, подавления инакомыслия.

Во-вторых, характер взаимоотношений русского государства и печати в XIX веке носил волнообразный характер: периоды ослабления государственного надзора и контроля чередовались с периодами «цензурного террора», чрезмерной зарегулированностью и большим количеством запретов.

В-третьих, принятие цензурных документов носило реактивный характер, как следование внешне- и внутривнутриполитическим событиям, как ответы государства на вызовы времени. В разные эпохи функции цензуры наполнялись специфическим содержанием, причем в периоды глобальных перемен ее роль заметно усиливалась.

В-четвертых, особенностью осуществления государственного регулирования системы печати можно считать личностный фактор, то есть зависимость цензурного режима непосредственно от его исполнителей, то есть цензоров.

В-пятых, возник новый более сложный подход в регулировании взаимоотношений государства и печати: не только через цензурный аппарат, но и через другие средства, объединенные понятием «покровительство правительства»: определенные издания стали получать разные льготы, оплачивая их своим содержанием. «Временные правила о печати» 6 апреля 1865 г. открыли путь более прогрессивному виду цензуры – последующей, карательной, с привлечением к ответственности за нарушение цензурных правил по суду. В деятельности цензуры выделяется три направления: приспособление цензуры к судебной практике, усложнение задач, стоящих перед цензурой, введение карательной цензуры, широкое применение экономических рычагов регулирования печати.

В-шестых, в конце второй половины XIX века государство совершило качественный скачок в правовом регулировании сферы печати. На первый

план, наконец, вышли экономические методы регулирования и наказание за нарушения: запрет печати коммерческих объявлений, запрет розничной продажи газет и журналов, система келейных пособий, печатание казенных объявлений, открытые пожертвования на издания газет и журналов, субсидии для распространения «трезвых идей».

Таким образом, институт цензуры был действенным орудием государственного влияния на создание, хранение, распространение и потребление социальной информации. Выполняя охранительную функцию, цензура в первой половине XIX века обеспечивала стабильность в обществе за счет изъятия из печати информации, которая могла бы получить нежелательный резонанс, а во второй половине XIX века за счет более прогрессивной системы - последующего (судебно определяемого административного) наказания за нарушение правил и экономических методов регулирования.

ГЛАВА 2. ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ПЕЧАТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

2.1. Проблемы государственно-правового регулирования организации и деятельности печатных средств массовой информации в современной России

Государственно-правовое регулирование деятельности СМИ – тема актуальная для современной России. Проблемы, с ними связанные, сегодня занимают ведущее положение. В своем первом послании Президент России Федеральному Собранию Российской Федерации 5 ноября 2008 года, опубликованного на официальном сайте Президента России, Дмитрий Медведев произнес многократно процитированные слова: «Свобода слова должна быть обеспечена технологическими новациями. Опыт показал, что уговаривать чиновников “оставить в покое” СМИ практически бесполезно. Нужно не уговаривать, а как можно активное расширять сво-

бодное пространство Интернета и цифрового телевидения. Никакой чиновник не сможет препятствовать дискуссиям в Интернете или цензурировать сразу тысячу каналов»¹.

Весной 2009 года состоялось знаковое событие: начало реформы основного Закона, регулирующего медийную жизнь, «О средствах массовой информации» от 27 декабря 1991 года, старейшего из действующих законодательных актов России. Эта работа активно велась в течение пяти последних лет. Свои варианты поправок разрабатывали: рабочая группа по развитию законодательства о СМИ (руководитель Олег Морозов), рабочая группа Госдумы РФ по совершенствованию закона о СМИ (в ее составе секретари Союза журналистов России, профессиональные юристы, доктора юридических наук авторы первого закона о СМИ Михаил Федотов, Юрий Батулин, Борис Резник). Свое заключение в Госдуму по проекту поправок в закон о СМИ сделало Министерство связи и массовых коммуникаций². К сожалению, на этом благие начинания и закончились, так как поправки не приняты до сих пор.

В этой главе нам представляется интересным и важным рассмотреть функционирование первого и, на наш взгляд, самого существенного регулятора сферы печати - государственно-правовой системы регулирования ее деятельности.

Вообще государственное регулирование — комплекс мер, действий, применяемых государством для коррекций и установления основ различных процессов. Юридическая энциклопедия определяет термин «государственное регулирование» как «целенаправленное воздействие государства на организацию определенной сферы жизнедеятельности общества путем издания законов и других нормативно-правовых актов, определяющих предполагаемые государством правила деятельности в соответствующей сфере. Государственное регулирование предполагает, с одной стороны, формирование механизмов и стимулов определенной организации деятельности, а с другой - применение мер государственного принуждения к лицам, нарушающим требования, выраженные в правовых актах. Право-

¹ <http://www.kremlin.ru/text/appears/2008/11/208749.shtml>

² <http://www.ruj.ru/2009/090213-12.htm>

вые акты в данном случае являются юридической формой, в которую облекаются различные методы и средства государственного воздействия. Эти методы и средства представляют собой сложную систему экономических, правовых, организационно-хозяйственных, социальных и других мероприятий»¹.

Ученые выделяют различные методы государственного регулирования деятельности СМИ. Так, С.Г. Борисова, исследуя меры экономического регулирования, однозначно показывает: господдержка в этой сфере необходима. «В современных условиях, - пишет С.Г. Борисова, - практически любое государство осуществляет регулирование национальной экономики с различной степенью государственного вмешательства. Сейчас наиболее важно, чтобы рынок и государство взаимно дополняли друг друга»².

Многие современные исследователи сходятся сегодня на том, что цель государства в рыночной экономике не корректировать рыночный механизм, а создавать условия его свободного функционирования: конкуренция должна обеспечиваться везде, где это возможно, а регулирующее воздействие государства – везде, где это необходимо.

Говоря о законодательстве, они также отмечают феномен полинормативности в регулировании сферы СМИ: «Правовое регулирование в сфере массовой информации прежде всего должно быть направлено на обеспечение, с одной стороны, благоприятных условий для функционирования СМИ как института демократии, а с другой – охраны интересов личности, общества и государства, прав юридических и физических лиц»³.

Система органов, осуществляющих в России государственно-правовое регулирование в сфере массовой информации, на сегодняшний день представляется таковой:

1. Министерство связи и массовых коммуникаций: руководство за функционированием в сфере связной и информационной деятельности.

¹ Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия / Под ред. М.Ю.Тихомирова. – Изд. 5-е. - М., 2001. - С.199.

² Борисова С.Г. Некоторые вопросы государственного регулирования отрасли печати: Монография / Московский государственный университет печати. - М., 2003. - С. 6.

³ Федотов М.А. Правовые основы журналистики: Учеб. для вузов. – М., 2002. - С. 16.

2. Федеральная Служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций: регистрация СМИ, лицензирование вещательной деятельности и деятельности в области связи.

3. Федеральная антимонопольная Служба России: надзор за рекламной деятельностью.

4. Прокуратура РФ: общий надзор за исполнением законности в сфере распространения массовой информации.

Итак, основное государственно-правовое регулирование в сфере массовой информации России осуществляет сегодня Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, образованная в 1993 году. И хотя за полтора десятка лет служба неоднократно претерпевала реорганизации и структурные перестройки, меняла свои официальные названия, она по сей день «является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации, в том числе электронных, и массовых коммуникаций, информационных технологий и связи, функции по контролю и надзору за соответствием обработки персональных данных требованиям законодательства Российской Федерации в области персональных данных, а также функции по организации деятельности радиочастотной службы... осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы»¹.

То есть, по сути, Роскомнадзор – сокращенное название Федеральной службы с 16 марта 2009 г. (с июня 2008 г. по март 2009 г. - Россвязькомнадзор, еще ранее Россвязьохранкультура) - главный государственный надзорный орган в сфере массовых коммуникаций. Выполнение полномочий Федеральной Службы в этой сфере направлено на содействие развитию массовых коммуникаций и обеспечению свободы массовой информации для обеспечения конституционных гарантий свободы массовой информации; на недопущение пропаганды в средствах массовой информации социальной, расовой, национальной или религиозной ненависти и вражды; на обеспечение охраны прав на интеллектуальную собственность.

¹ <http://www.rsoc.ru/main/about/953.shtml>

Полномочия службы определены в Положении о Федеральной Службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 16 марта 2009 г. № 228¹. В отношении СМИ они таковы: регистрация СМИ; лицензирование издательской деятельности, вещательной деятельности и деятельности в области связи; контроль за распространением СМИ, а также иные полномочия.

Основные цели своей деятельности в указанной сфере Федеральная Служба определяет как «обеспечение гарантий свободы массовой информации, недопущения в СМИ проявлений экстремизма, в том числе социальной, расовой, национальной или религиозной ненависти и вражды».

Каким же образом надзорное ведомство осуществляет государственное регулирование деятельности СМИ? Проанализируем это направление работы Федеральной службы на основании отчета об ее деятельности в 2008 году, утвержденном министром связи и массовых коммуникаций Российской Федерации И.О. Щеголевым 18 марта 2009 года².

Деятельность Роскомнадзора в интересующей нас сфере надзора и контроля носит разрешительный, регистрационный, собственно надзорный и пресекательный характер. Приведем показатели, характеризующие результаты этих видов деятельности.

1. Разрешительный и регистрационный (регистрация средств массовой информации, выдача лицензий на телерадиовещание).

В 2008 году территориальными и центральным управлениями Роскомнадзора было зарегистрировано 7 842 СМИ, из которых 6 790 – печатные СМИ, 1 052 – электронные СМИ. По состоянию на 31.12.2008 года общее количество зарегистрированных СМИ на территории Российской Федерации составило 101 787, из них печатных - 79 866, электронных - 21 921. На официальном сайте Роскомнадзора³ любой желающий может найти реестр зарегистрированных в России средств массовой информации. Кроме того, в 2008 году Роскомнадзором было выдано (в том числе переоформлено) 2 475 лицензий на осуществление деятельности в

¹ Там же.

² Россвязькомнадзор. Публичный доклад. 2008 год. Материалы юридической практики.

³ <http://www.rsoc.ru/>

области телевизионного вещания (1415 лицензий) и радиовещания (1060 лицензий).

Обозначенный термином «регистрация» в настоящем Законе порядок является скорее разрешительным, нежели уведомительным. В уведомительном случае для реализации права достаточно просто встать на учет в компетентные органы, а во разрешительном необходимо соблюсти еще ряд дополнительных условий. К таким условиям, превращающим уведомительный порядок в разрешительный, могут относиться: обязанность уплаты налога или пошлины; ограничения срока регистрации; проверка подлинности и надлежащего оформления представляемых гражданином документов.

Анализ Закона о СМИ показывает, что процедура государственной регистрации СМИ предусматривает полный набор перечисленных условий:

1) Согласно ст. 14 Закона, за выдачу свидетельства о регистрации взимается регистрационный сбор. Для средств массовой информации, специализирующихся на сообщениях и материалах рекламного или эротического характера, устанавливается повышенный, а для специализирующихся на сообщениях и материалах для детей и подростков, инвалидов, а также образовательного и культурно-просветительского назначения – пониженный регистрационный сбор.

2) Согласно ст. 8 Закона, учредитель сохраняет за собой право приступить к производству продукции СМИ в течение одного года со дня выдачи свидетельства о регистрации. В случае пропуска этого срока свидетельство о регистрации СМИ признается недействительным.

3) Согласно ст. 13 Закона, допускается отказ в регистрации СМИ, если указанные в заявлении сведения не соответствуют действительности.

Необходимо заметить, что признание свидетельства о регистрации СМИ недействительным допускается законодателем только в судебном порядке по иску регистрирующего органа и доказательству исковых требований лежит на государственном чиновнике.

В Законе о СМИ имеется также ряд других ограничивающих условий. Так, ст. 15 предусматривает возможность признания свидетельства о реги-

страции СМИ недействительным, если устав редакции или заменяющий его договор не принят и (или) не утвержден в течение трех месяцев со дня выхода в свет (в эфир) данного СМИ. Кроме того, согласно ст. 16 Закона, одним из оснований для прекращения опять-таки судом деятельности СМИ являются неоднократные в течение 12 месяцев злоупотребления свободой массовой информации, по поводу которых регистрирующим органом выносились письменные предупреждения учредителю и (или) редакции (главному редактору), а равно неисполнение постановления суда о приостановлении деятельности средства массовой информации.

Основной проблемой в системе регистрации российских СМИ на сегодняшний день является наличие большого числа «мёртвых душ», т.е. СМИ, фактически прекративших свою работу и не выходящих в свет (в эфир) более года. На основании ст. 8 ФЗ РФ № 2124-1 от 27.12.1991 г. «О средствах массовой информации» свидетельство о регистрации средства массовой информации, не выходящего в свет более одного года, признается недействительным либо по заявлению учредителей, либо в судебном порядке. В соответствии со ст. 16 ФЗ РФ № 2124-1 от 27.12.1991 г. «О средствах массовой информации», учредитель может по своему решению прекратить деятельность средства массовой информации, обратившись с соответствующим заявлением в адрес регистрирующего органа с приложением оригинала свидетельства о регистрации.

Однако, на наш взгляд, именно эта норма закона – разрешительная, а не предписывающая - и явилась причиной того, что многие учредители, фактически прекращая выпуск СМИ, не снимают его с регистрации. В результате остается зарезервированным множество названий СМИ, которые не могут быть использованы в дальнейшем новыми желающими заниматься издательской и журналистской деятельностью. Территориальные управления Роскомнадзора проводят определенную работу на основании ст.15 ФЗ РФ № 2124-1 от 27.12.1991 г. «О средствах массовой информации» и отзывают свидетельство о регистрации через суды, но этого явно недостаточно. Считаем, этот пробел в законодательстве необходимо учесть в новой редакции закона «О СМИ».

2. Надзорный (государственный контроль и надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере средств массовой информации).

Этот вид деятельности способствует защите граждан от злоупотребления свободой массовой информации, контролирует соблюдение прав журналистов, обеспечивает соблюдение требований к качеству оказываемых услуг, доступ пользователей к информационным ресурсам, а также выявляет лиц, осуществляющих деятельность в сфере телерадиовещания без соответствующих лицензий, в сфере печатных СМИ – без свидетельства о регистрации.

В России за 2008 год всего проведено 3 729 (плановых и внеплановых) мероприятий по контролю за соблюдением юридическими и физическими лицами законодательства РФ в сфере средств массовой информации, 920 мероприятий по контролю за соблюдением обязательных требований и лицензионных условий владельцами лицензий на осуществление деятельности по телерадиовещанию.

Судебные решения, принимаемые по обоснованным искам Роскомнадзора на основании Кодекса об административных правонарушениях, в целом имеют карательный характер и наказывают СМИ за несоблюдение статей Закона «О СМИ», в среднем на сумму от 1 до 3 тысячи рублей¹.

3. Пресекающий (выявление фактов использования СМИ для пропаганды экстремистской деятельности, наркотиков, культа насилия и жестокости, порнографии).

Выполнение данной задачи способствует недопущению пропаганды в СМИ социальной, расовой, национальной или религиозной ненависти и вражды.

В 2008 году за нарушение требований ст. 4 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. №2124-1 «О средствах массовой информации» и Федерального закона от 25 июля 2002 г. №114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» Службой и ее территориальными органами редакциям СМИ было вынесено 47 предупреждений².

¹ См. материалы юридической практики в списке использованной литературы.

² <http://www.rsoc.ru/main/directions/contr/smi/>

Отметим, что заголовки публикаций, послуживших основанием для вынесения предупреждений редакциям, говорят сами за себя: «Наследник Гитлера» (газета «Читай - Азов»), «Много евреев...слишком много евреев» («Отчизна»), «Кукиш сына юриста» («Трудовая Тюмень»), «Анаша, анаша! До чего ж ты хороша!?» («Неделя нашего региона») и другие¹.

На протяжении половины 2008 и всего 2009 годов широкое обсуждение в обществе вызвали вынесение предупреждений редакции информационного агентства «URA.RU» (г. Екатеринбург) за экстремистские материалы, распространенные в сети Интернет на форуме сайта, и редакции телепрограммы «Телеканал 2Х2» (г. Москва) за пропаганду жестокости и насилия в распространенных видеоматериалах (анимационные сериалы «Маленькие лесные друзья» и «Приключения большого Джеффа»).

Напомним, два предупреждения редакциям за нарушение ст. 4 влечет прекращение деятельности СМИ в судебном порядке.

Подобных случаев в 2008 году было 2. Так, 11 марта 2008 года решением Люблинского районного суда г. Москвы прекращена деятельность газеты «Корпус» и признано недействительным свидетельство о регистрации СМИ за распространение экстремистских материалов. 26 ноября 2008 года решением Замоскворецкого районного суда г. Москвы по этой же причине прекращена деятельность газеты «Дуэль» и признано недействительным свидетельство о регистрации СМИ (см. табл. 4).

Правоотношения, которые складываются в сфере массовой информации, можно поделить на внутренние и внешние. Первые затрагивают вопросы внутренней организации СМИ и включают отношения между основными действующими лицами: учредителем, редакцией, издателем, распространителем и собственником. Другая группа включает правоотношения, возникающие в связи с деятельностью СМИ между вышеперечисленными субъектами и третьими лицами. Это могут быть органы и государственной власти, и местного самоуправления.

«Известная поговорка “Кто сегодня любит джаз, завтра – родину продаст”, если убрать из нее советские коннотации, окажется формулой, выражающей движение от единичного и несерьезного к общему и серьезно-

¹ Там же.

му. Возможность такого превращения всегда настораживает правовую систему, учитывается ею и вызывает желание все взять под контроль. Так появляется тенденция к паноптизму (всеподнадзорности), декларируемая еще английским юристом и экономистом И. Бентамом (1748-1832), и подробно описанная во второй половине XX века французским философом М. Фуко в книге «Надзор и наказание». В том же, что эта тенденция по мере совершенствования средств контроля, склонна воплотиться в жизнь, сегодня легко убедиться, глядя на антитеррористические меры в США и аналогичные законопроекты в России», - комментируют этот закон ученые А.В. Павлов и Е.В. Пономаренко¹.

Таблица 4

Объем принятых Россвязькомнадзором мер пресекательного характера в 2008 году

№ п\п	Принятые меры	Итого	Вещание	СМИ
1.	Выдано предписаний об устранении выданных нарушений	1740	469	1271
2.	Выдано предупреждений о приостановке действия лицензии	38	38	0
3.	Вынесено предупреждений по ст. 4 закона «О СМИ»	49	2	47
4.	Составлено протоколов об административном правонарушении	1065	223	842
5.	Вынесено предупреждений организациям по телерадиовещательной деятельности	145	145	0
6.	Взыскано административных штрафов (руб.)	916 000	885 000	31 000

П. 5 ст. 29 Конституции России² оговаривает право СМИ требовать от государства обеспечения формально равного доступа на рынок массовой информации. Но это не дает оснований для требований к государству сохранять это СМИ на рынке. Кроме того, гарантированный плюрализм СМИ не означает автоматически гарантии плюрализма внутри самих

¹ Павлов А.В., Пономаренко Е.В. Современные проблемы науки: Учебное пособие. - Тюмень, 2007. - С. 32.

² Конституция Российской Федерации. Статья 29.

средств информации. Конституционные свободы защищают журналистов, редакторов от государственно-властного вмешательства в их деятельность, но вовсе не защищают от вмешательства со стороны их издателей, управляющих структур, владельцев и так далее. Реальные процессы в СМИ и проблемы, которые возникают между журналистами и издателями, между журналистами и владельцами (акционерами), когда возникает желание сменить того или иного редактора или ведущего комментатора, свидетельствуют о том, что вопросы этих взаимоотношений должны быть более точно прописаны в законодательстве. Это необходимо для того, чтобы конституционные гарантии получили реальное, а не только декларативное отражение.

Итак, основные методы регулирования отношений по поводу информации в современной России сегодня таковы:

1. Гражданско-правовой. Регулирует право интеллектуальной собственности, авторское и патентное право. Основные характеристики: диспозитивность, т.е. существование диспозитивной (восполнительной) нормы права, предоставляющей сторонам регулируемого ею правоотношения известную самостоятельность в определении их взаимных прав и обязанностей, равноправие и координацию субъектов правоотношений.

2. Государственно-правовой. Регулирует законодательство о СМИ, законодательство об общедоступных государственных и информационных ресурсах, а также законодательство о государственной тайне и иных видах конфиденциальной информации. Императивность (т.е. существование императивной нормы права, установленной законом и являющейся обязательной для субъекта права, содержащей такие властные предписания, отступления от которых не допускаются) на фоне недостаточного развития механизма санкционирования (поддержания действия) приводит к некоторой декларативности норм, устанавливающих права и обязанности субъектов правоотношений. Подразумевает также субординацию субъектов правоотношений (см. табл. 5).

За последние 20 лет было принято несколько законов, показывающих попытки государства формировать правовое поле деятельности печати. Например, ФЗ «О государственной поддержке средств массовой инфор-

мации и книгоиздания Российской Федерации» от 1 декабря 1995 года № 191-ФЗ; ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» от 13 января 1995 года №7-ФЗ¹ с изменениями от 12 мая 2009 года до сих пор регулирует отношения, возникающие в связи с распространением государственными средствами массовой информации материалов или сообщений о деятельности органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. (Надо думать, в связи с посланием Президента 2011 года, где он высказался за разгосударствление средств массовой информации, учрежденных органами власти, государственные СМИ вскоре перестанут существовать как класс и этот закон придется корректировать или отменять).

Таблица 5

Основные методы регулирования отношений по поводу информации в современной России

Категории информации	Общедоступная информация	Информация с ограниченным доступом:	
		Объект гражданских прав	Конфиденциальная информация
Законодательные сферы	О Сми; О госинформресурсах	Авторское право; Патентное право; О торговых знаках	О гостайне и иных видах конфиденциальной информации
Метод регулирования	Государственно-правовой	Гражданско-правовой	Государственно-правовой
Отличительные особенности метода регулирования	Императивность + неразвитый механизм санкционирования	Диспозитивность + субординация субъектов	Императивность + субординация субъектов

Однако, на наш взгляд, в России до сих пор не сформирована и не принята внятная концепция взаимодействия государства и СМИ, или информационной политики в области средств массовой информации. Еще 12 лет назад Концепция государственной информационной политики Российской Федерации была одобрена на заседании Комитета Государствен-

¹ О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации: Федеральный закон от 13 января 1995 г. № 7-ФЗ (в ред. от 12 мая 2009 г.)// Собрание законодательства РФ.

ной Думы по информационной политике и связи 15 октября 1998 года, а также на заседании постоянной палаты по государственной информационной политике Политического консультативного Совета при Президенте Российской Федерации 21 декабря 1998 года. Целью Концепции было определение целей, задач и объектов государственной информационной политики (ГИП), основных направлений и механизмов ее реализации, результатов воздействия ГИП на социально-экономическое, политическое и культурное развитие России еще в конце XX и начале будущего века. Областью применения считалось конкретизация и уточнение основных направлений деятельности органов государственной власти по становлению информационного общества в России, формированию Единого информационного пространства России и ее вхождению в мировое информационное сообщество.

В группу разработчиков Концепции государственной информационной политики под руководством Д.С. Черешкина входили ученые Г.Т. Артамонов, А.А. Лобач, И.С. Мелюхин и другие, в том числе известный исследователь цензуры И.Л. Бачило. Основными базовыми принципами ГИП разработчики определили:

1. Принцип открытости политики: все основные мероприятия информационной политики открыто обсуждаются обществом и государство учитывает общественное мнение.

2. Принцип равенства интересов: политика в равной степени учитывает интересы всех участников информационной деятельности вне зависимости от их положения в обществе, формы собственности и государственной принадлежности (единые для всех «правила игры»).

3. Принцип системности: при реализации принятых решений по изменению состояния одного из объектов регулирования должны учитываться его последствия для состояния других и всех в совокупности.

4. Принцип приоритетности отечественного производителя: при равных условиях приоритет отдается конкурентоспособному отечественному производителю информационно-коммуникационных средств, продуктов и услуг.

5. Принцип социальной ориентации: основные мероприятия ГИП должны быть направлены на обеспечение социальных интересов граждан России.

6. Принцип государственного поддержки: мероприятия информационной политики, направленные на информационное развитие социальной сферы финансируются преимущественно государством.

7. Принцип приоритетности права: развитие и применение правовых и экономических методов имеет приоритет перед любыми формами административных решений проблем информационной сферы.

На наш взгляд, последний принцип – приоритетности права - должен быть поставлен во главу угла при разработке новой, современной Концепции взаимодействия государства и средств массовой информации. Ведь переход к информационному обществу, его модернизация неразрывно связаны с дальнейшей демократизацией политической и общественной жизни. Это означает признание презумпции открытости информации для граждан и защиту их информационных прав. Это означает также ориентацию главных технологических компонентов информационной среды (системы формирования, распространения и использования информационных ресурсов, инфраструктуры и технологий) на обеспечение свободного обращения информации, воплощения в жизнь конституционного права на свободный поиск, получение, производство и распространение информации.

Переход России к новому типу экономического развития, гражданскому обществу и правовому государству, политический плюрализм порождают огромную общественную потребность в информации. Необходимость удовлетворения этой потребности и обуславливает особую роль СМИ в жизни общества. При этом в полной мере проявляются такие свойства СМИ, как массовость, тиражируемость, периодичность, использование постоянно пополняемых информационных ресурсов, выполнение СМИ функций первичных источников информации, применение современных информационных технологий и средств коммуникаций. СМИ - канал информирования о деятельности власти и информирования власти и общества о его жизни и реакции на действие власти. Эти особенности де-

лают СМИ важнейшим социальным институтом и необходимым объектом государственной информационной политики. Современные СМИ не только оперативно отражают мировые события, но и в значительной степени занимаются анализом информации, ее предварительной фильтрацией и целенаправленным отбором. Благодаря этому СМИ являются мощным средством воздействия на сознание людей.

В настоящее время не решены еще многие проблемы, связанные со свободой доступа к информации журналистов, с правовой охраной личной тайны в СМИ, защитой гражданина и общества от ложной и недобросовестной информации, распространяемой СМИ. Средства массовой информации не выполняют в полном объеме и образовательных задач. Решение этих проблем может быть найдено только в рамках политики государства в области массовой информации, прямо ориентированной на открытое демократическое развитие российского общества и государства. Ее основными направлениями, на наш взгляд, должны быть:

1. Недопущение подчинения СМИ конъюнктурным интересам власти и бизнеса и усиления возможностей их влияния на СМИ (прямой нажим, снабжение СМИ неполной, неопределенной, искаженной или ложной информацией, откровенной дезинформацией, умышленные недоговоренности, сращивание структур власти, бизнеса, прессы и т.п.).

2. Регулирование уровня концентрации и монополизации СМИ (препятствие уменьшения независимых источников информации, сосредоточению СМИ в руках представителей экономической элиты, бесправию журналистов и т.п.).

3. Защита интересов региональных рынков массовой информации и содействие развитию местных СМИ.

4. Совершенствование национального законодательства в части гарантий свободы слова и информации, свободного распространения массовой информации, недопущения распространения насилия и нетерпимости через СМИ, обеспечения плюрализма СМИ, доступа к официальной информации.

К способам государственного вмешательства в информационную систему можно также отнести применяемые с конца XIX века экономиче-

ские методы поддержки печати, особенно в кризисные годы. Сегодня можно говорить о том, что острая фаза кризиса пройдена, однако не все печатные СМИ оправились от последствий экономического удара. Особенно это касается региональных СМИ, финансовое состояние которых делает их гораздо более уязвимыми для использования административного ресурса местной властью, чем федеральные газеты. В 2009 году Министерство связи обещало свою поддержку региональной печати. Министр связи и массовых коммуникаций Игорь Щеголев в интервью «Российской газете» рассказал о результатах этой поддержки: «Мы с помощью правительства существенно увеличили объем средств, который предоставлялся на разного рода гранты для поддержки общественно значимых проектов..., попытались найти ряд решений, которые бы смягчили трудности кризисного периода. Например, вместе с центральными информационными агентствами подготовили для региональных СМИ бесплатный федеральный информационный пакет с определенным набором текстовой и фото информации, чтобы в значительной степени удовлетворять потребности в сведениях о главных событиях, которые происходят в мире и в нашей стране.

Кроме того, мы сейчас подготовили интернет-портал для местных печатных изданий, где каждый сможет себе как из кубиков конструктора “собрать” сайт. Такой подход экономит средства газет на разработку собственного сайта. Причем этот объединенный портал-конструктор делает созданные при его помощи сайты доступными для жителей всей страны, а не только того региона, где выходят эти СМИ. Мы старались показать региональным СМИ возможные пути выхода из кризиса: где-то – перехода к новым формам создания контента, к переводу в электронный вид»¹.

Приведем для сравнения также и меры французского правительства по экономической поддержке печати: в качестве антикризисной меры Саркози «отложил на год увеличение почтовых тарифов для прессы (известно, какой острой проблемой для отечественных печатных СМИ являются постоянно и неадекватно растущие почтовые тарифы) и заплатил из «госкармана» 24 миллиона евро почте, чтобы поддержать печатные

¹ Власова Е., Шадрин Т. Человеку нужно слово // Российская газета. - 2010. - № 5178. - 11 мая. - С.4.

СМИ. Плюс выделил средства на развитие курьерской сети, чтобы люди не испытывали недостатка в информации»¹. Эта работа принесла свои плоды. Массовых сокращений в отрасли в 2009-2010 году не было. А со второй половины 2009 года Роскомнадзор и вовсе зафиксировал увеличение количества регистрируемых СМИ. Это означает, что СМИ выжили и продолжают развиваться.

2.2. Госконтроль над средствами массовой информации в России: сравнительно-правовой анализ

Анализируя уже первый цензурный Устав 1804 года в норме права о предварительной цензуре всех печатных сочинений с целью наблюдать, чтобы в этих сочинениях не было бы ничего «противного закону Божию, правлению, нравственности и личной чести какого-либо гражданина», мы со всей очевидностью находим такие сегодняшние нормы, как недопущение злоупотребления свободой слова (ст. 4 Закона РФ «О СМИ»), зачатки норм о защите чести и достоинстве гражданина. В первом цензурном Уставе впервые встречается и такая норма современного законодательства о печати, как требование обязательно указывать на заглавном листе имя типографщика, место и время издания (современные выходные данные газеты). В случае нарушения полностью изымался тираж - норма, также присутствующая сегодня.

Появлению современной нормы о предоставлении обязательного экземпляра согласно Федеральному Закону № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов» от 29 декабря 1994 года, имеющей целью обладание государством информационным ресурсом и пополнение архивов и библиотек, также предшествовала норма первого цензурного Устава 1804 года. Норма содержала требование предоставления в цензуру экземпляра напечатанного произведения с рукописью и подписью издателя с несколькими целями: иметь возможность цензорам для сличения напечатанного экземпляра и одобренной рукописи (1 экземпляр), во-вторых, для рассыл-

¹ Костенко-Попова О. Рожать и строить! Как борются с экономическим кризисом во Франции // Аргументы и факты. – 2010. - № 12. - С. 19.

ки в разные ведомства (6 экземпляров), специально для политических повременных изданий – 1 экземпляр для посылки в канцелярию министра внутренних дел для ознакомления. Как видим, в сегодняшнем законодательстве норма осталась прежней, а ее цель изменилась.

Списки запрещенных сочинений появились во втором цензурном Уставе 1826 года с целью пресечь возможность проведения в другой цензуре или под другим названием сочинения, уже воспрещенного в одной цензуре. При главном цензурном комитете ежегодно составлялись списки всех запрещенных сочинений для объявления полиции, книгопродавцам и держателям библиотек для чтения. Логическим продолжением этой нормы в современном праве может считаться постоянно обновляемый список так называемых экстремистских материалов.

Официально цензура в России сегодня отсутствует, соответствующих государственных органов не существует, специального разрешения на публикацию не требуется. Однако ограничения злоупотреблениями свободой массовой информации все-таки существуют: государство охраняет себя и своих граждан, например, от деятельности экстремистов, которую они могут осуществлять, в том числе посредством СМИ. Публикации печатных изданий (как и музыкальных сочинений, фильмов, иных произведений) могут быть запрещены решением суда, если такие произведения будут признаны экстремистскими (разжигающими социальную, национальную, религиозную, расовую рознь, призывающими к насильственному свержению власти и так далее) или порнографическими.

С июля 2007 года в РФ публикуется Федеральный список экстремистских материалов (признанных судом таковыми), куда входят и печатные издания. Федеральный список экстремистских материалов составляется Министерством юстиции России (ранее — Росрегистрацией) на основе судебных решений. Вообще федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности»¹ был принят в 2002, а список впервые составлен и опубликован 14 июля 2007 и сначала состоял из 14 пунктов. С тех пор список регулярно обновляется и по состоянию на 22 апреля 2010 года содержит 592 материала. В этом законе, который и ввел в российское за-

¹ <http://base.garant.ru/12127578/>

конодательство понятие «экстремистский материал», указано, что федеральный список экстремистских материалов подлежит периодическому опубликованию в средствах массовой информации. Изначально предполагалось, что список будет обновляться два раза в год; на практике он обновляется значительно чаще. Относительно наказания за распространение экстремистских материалов закон предполагает, что организация, дважды в течение двенадцати месяцев осуществившая издание экстремистских материалов, лишается права на ведение издательской деятельности. Материалы, включенные в федеральный список экстремистских материалов, не подлежат распространению на территории Российской Федерации. Лица, виновные в незаконном изготовлении, распространении и хранении в целях дальнейшего распространения указанных материалов, привлекаются к административной либо уголовной ответственности. Под административной ответственностью имеется в виду статья 20.29 КоАП РФ («Производство и распространение экстремистских материалов»), которая влечет штраф или административный арест на 15 суток. Возможны и обвинения по различным уголовным статьям (например, ст. 280. «Публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности» или ст. 282. «Возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства»). Следует заметить, что авторство (в отличие от просто распространения) экстремистских материалов автоматически считается экстремистской деятельностью.

Сравнительный анализ хронологического и содержательного появления современных законодательных требований в области государственно-правового регулирования печати (приложение 1) говорит о существенном совпадении методов регулирования государством отношений в сфере печати. Практически все сегодняшние методы государственно-правового регулирования системы печати имеют прочные корни в XIX веке. Эволюция этих методов следующая: жесткая цензура, запрет на информацию, судебное регулирование деятельности СМИ, карательная цензура, пропаганда, контрпропаганда и, наконец, экономическая поддержка СМИ и сотрудничество - таков путь, пройденный российским государством во взаимоотношениях со средствами массовой информации. Государство до сих пор учится

регулировать деятельность СМИ в правовом режиме. Современному государству необходимо преодолеть привычку к неограниченному контролю над институтами гражданского общества и СМИ, который остался в наследство от царской России, в том числе, научиться правильно и полезно, без перегибов регулировать их деятельность.

Ключевым проблемным вопросом в этих взаимоотношениях и сегодня остается право журналиста на доступ к получению и распространению информации. В дискуссиях по поводу свободы слова и необходимости цензуры в XIX веке приводили, например, и такие аргументы: «Учреждения развиваются и разрушаются; следовательно, они нуждаются в критике. Правительство, не допускающее свободы критики, тем самым осуждает страну на застой и задерживает развитие народа... Германский министр торжественно обратился к журналистам с речью, которую закончил словами: “Мы призваны править делами страны, а ваша обязанность критиковать наше правление”. В тех странах, где власть находится в руках народа, там не правительство царит над печатью. А печать над правительством»¹.

Понимали в XIX веке также, что чересчур строгий надзор за прессой провоцирует развитие нелегальной печати. Цензура преследует «вредное направление», и оно становится неуловимым, уходит в подполье, а оттуда без подписи цензора - на фабрику и в деревню. Мильтон недаром сравнивал «трусливую политику предварительной цензуры с поведением того чудака, который вздумал не пустить ворон в свой парк и для этого запер ворота»².

Протестуя против свободной пропаганды межнациональной розни в официальных изданиях, современники отмечали: «На Западе полная свобода печати, но есть суд присяжных для разбойников печати! Там, где печати свободна, возможны злоупотребления печатным словом, но свободная печать же и защищает от этих злоупотреблений. Свободное слово –

¹ История печати: Антология // Сост. Я.Н. Засурский, Е.Л. Варганова. – М., 2001. - Т. II. - С. 487 (Серия «Классики журналистики»).

² Мильтон Дж. О свободе печати. Речь к английскому парламенту (Ареопагитика)/ Полный пер. с англ.; Под ред. П.Когана с предисл. Рождественского. – М.: Издание С. Скимонта, 1907. - С. 55.

это то великое благо, которого лишены Турция, Китай и Россия и которыми пользуется весь культурный мир»¹.

Содержание свободы СМИ в нынешних условиях, по сути, сводится к:

1) отношениям поиска, получения, производства и распространения массовой информации;

2) отсутствию ограничений в учреждении СМИ, владении, распоряжении и пользовании ими;

3) отсутствию ограничений в изготовлении, приобретении, хранении технических устройств, оборудования, материалов, предназначенных для производства продукции СМИ.

Основные права и обязанности граждан в информационной сфере сегодня закреплены Конституцией РФ и конкретизируются в других нормативных актах. Все информационные права граждан могут быть дифференцированы на пять групп:

- право свободно искать и получать информацию;
- право свободно производить информацию;
- право свободно передавать и распространять информацию;
- право владеть информацией на праве собственности;
- право защищать информацию, носящую конфиденциальный характер.

Одним из главных требований при осуществлении прав граждан в области массовой информации является ее достоверность, понимаемая как объективная и точная информация, которая передается без содержательных разрывов в конкретном месте и времени восприятия, а также предоставляется потребителю в полном объеме.

Безусловно, любые права осуществляются, только если при этом человек четко осознает свои обязанности. Исполнять обязанности тяжело, но необходимо. И у государства как у инструмента принуждения здесь важная роль: во-первых, не противодействовать средствам массовой информации при осуществлении ими социальных функций, а всячески помогать, устанавливая четкие правила для деятельности журналистов, издате-

¹ История печати: Антология//Сост. Я.Н. Засурский, Е.Л. Варганова. – М., 2001. - Т. II. - С. 491 (Серия «Классики журналистики»).

лей, владельцев-учредителей, а во-вторых, контролировать соблюдение правил всеми участниками обмена информацией.

Сегодня в российской действительности существует множество административно-финансовых рычагов давления на прессу, в основном региональную. В законах прописано распределение полномочий между властями, поэтому федеральные власти не могут вмешиваться во взаимоотношения власти и прессы на региональном уровне, что создает ситуацию, когда свобода слова зависит зачастую от позиции отдельно взятой пресс-службы губернатора региона.

Эта проблема будет решена, когда в регионах появятся экономически самостоятельные СМИ, которые не будут зависеть от местной администрации. Сейчас если у региона появляется возможность помогать местным СМИ, то власти хотят за эту помощь какой-то отдачи, и зачастую они совершенно точно формулируют, какой должна быть эта отдача. Поэтому чем крепче региональные СМИ сами будут «стоять на ногах», тем больше независимости у них будет.

Важным фактором, определяющим информационную структуру, является экономическая ситуация в стране. Рыночная экономика, на наш взгляд, недостаточно развивается в сфере средств массовой информации. Практически не действуют антимонопольные законы; нет добросовестной конкуренции. Монополизм, сохранившийся и в распространении прессы, и в полиграфической сфере, и в бумажном производстве, снижает возможность издания рентабельной серьезной газеты, делает его практически нереальным. Большинство изданий живет за счет дополнительных спонсорских денег, получаемых от их владельцев, поэтому тираж и популярность газет на информационном рынке не так важны, как успех в контактах с владельцами. Эта искаженная экономическая ситуация не способствует развитию журналистики и рынка печатных СМИ, а только облегчает их использование в интересах экономических группировок, основными из которых являются, с одной стороны, крупные корпорации, банки, и государство - с другой.

«При этом государство действует на общенациональном уровне как регулятор деятельности и владелец СМИ, а на местном уровне его влияние

осуществляется через местные власти - губернаторов, мэров городов... Все это препятствует выработке той объективности, которая необходима прессе, чтобы пользоваться доверием своих читателей, слушателей, зрителей»¹.

Сказываются и недостатки правовых документов, касающихся средств массовой информации. В закон о СМИ включено много полезных положений, но в нем не прописаны отношения журналистов с собственниками. Проблема права собственности СМИ остается невыделенной из других сфер экономики и политики. К СМИ применяются те же законы, что и к продукции пищевой, легкой или тяжелой промышленности. Между тем информационный продукт имеет принципиальное отличие. В данном случае владелец не может не нести ответственность за соблюдение интересов общества. Законодательство достаточно четко очерчивает права журналиста, главного редактора, но не определяет места владельца издания (учредителя) в структуре средств массовой информации. Журналист юридически защищен от давления редактора, в законодательстве отсутствуют нормативные документы, определяющие взаимоотношения редакции и владельца издания.

«Фундаментом совместной деятельности государства и общества... Е.Е. Тонков называет взаимное доверие в рамках справедливого социального обмена, повышение результативности управления путем гибкого применения механизма оценки результатов деятельности государственных институтов и управленческих процессов, современное обновление норм государственной деятельности. Высшая компетентность государства при этом состоит в осознании границ своих полномочий в правовом пространстве и степени влияния на общество на уровне стабильных партнерских отношений между населением и органами государственной власти»².

Таким образом, основной задачей государства по отношению к СМИ на нынешнем этапе становится, на наш взгляд, создание благоприятных условий функционирования системы печати и выработка правовых, экономических и организационных мер, обеспечивающих в деятельности СМИ баланс интересов личности, общества и государства.

¹ Система СМИ России: Учебное пособие для ВУЗов / Под ред. Я.Н. Засурского. – М., 2001. – С. 10.

² Мальцев Г.В. Новые подходы к оценке и формированию государственной деятельности // История государства и права. – 2009. – № 23. – С. 4.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Среди наиболее общих идей и принципов, лежащих в основе любого гражданского общества, независимо от специфики той или иной страны, можно назвать свободу сознания и независимость деятельности средств массовой информации вне рамок государственной цензуры, ограниченных только законом.

Суммируя все вышеизложенное, можно предложить авторскую формулу взаимодействия государства и независимой печати в условиях формирования гражданского общества: взаимная ответственность, сотрудничество при решении социальных и культурных проблем глобального характера, охраны окружающей среды, участие гражданского общества в осуществлении государственной политической власти путем влияния на нее через избирательную систему и средства массовой информации.

В результате мы можем сделать следующие выводы:

1. В условиях российской действительности XIX века цензура являлась не только репрессивным институтом власти, но и заставляла оттачивать язык газетной публицистики, вынужденной постоянно оглядываться на цензурные запреты, использовать четкие формулировки, прибегать к эзоповому языку, училась обходить препоны и рогатки идеологических шлагбаумов. В сложившейся во второй половине XIX века обстановке цензура уже не могла быть тотальной. Она вынуждена была считаться с общественным мнением, контролируемым ею же.

2. Наблюдается существенное совпадение методов регулирования государством отношений в сфере печати в XIX веке и в современной России. Практически все сегодняшние нормы государственно-правового регулирования системы печати имеют прочные корни в царском цензурном законодательстве.

3. Основной задачей сегодняшнего государства по отношению к СМИ является выработка правовых, экономических и организационных мер, обеспечивающих в деятельности СМИ баланс интересов личности, общества и государства.

Для этого необходимо решить комплекс вопросов государственно-правовой поддержки государственных печатных СМИ, выработать позицию по отношению к негосударственным СМИ. В этом случае печать реально сможет послужить механизмом организации отношений между населением и социальными институтами общества, выражающими интересы власти, бизнеса, культурного развития, сможет быть инструментом диалога между ними. Должны быть созданы такие организационные, правовые, экономические и технологические условия, при которых СМИ будут эффективно выполнять функцию объективного информирования населения, социальных институтов и государства. Под этим углом зрения следует рассматривать уже существующее и перспективное законодательство, другие нормативные акты и отдельные правовые нормы, касающиеся СМИ. Особое внимание должно быть уделено правовым положениям, устанавливающим ответственность за правонарушения в информационной сфере, обеспечивающим государственную поддержку печатных СМИ и недопустимость введения политической цензуры.

Важной является также проблема информирования населения о деятельности органов власти и управления. Необходимо обеспечение доступности для широких слоев населения объективной информации о ходе экономических реформ, решении социальных задач, правовых актах и нормах, регулирующих общественную и частную жизнь граждан. Ситуация осложняется процессом коммерциализации сферы социально-информационных услуг. Следует, либо решить вопрос о специальных информационных центрах, выступающих посредниками между властными структурами и населением, либо предпринять определенные усилия, чтобы такими «центрами» в действительности стали печатные СМИ.

Нельзя забывать, что СМИ есть не только объект информационной политики, но и активный ее субъект. Это инструмент не столько государственного, сколько в большей степени общественного воздействия на массовое сознание, инструмент формирования общественного мнения. Идеи тонкого правового регулирования всей системы печатных СМИ должны быть тщательно согласованы с действующим и вновь принимаемым законодательством в этой области. Весьма важным является поиск баланса

между государственным и общественным регулированием деятельности СМИ. При этом необходимо более четко проводить линию на обеспечение подлинно демократического развития нашего общества и государства в направлении открытого гражданского общества.

Исторические уроки подсказывают современной практике необходимость реалистического подхода в решении проблем регулирования информационных потоков в обществе, в мире, в понимании того, что современная журналистика достигла такого уровня, когда она не только несет обществу информацию, но и всесторонне воздействует на него, становится фактором управления, человеческого общения, создания человеческой среды обитания. В связи с этим необходимо установление партнерских отношений всех участников журналистского творческого процесса: власти, капитала, журналистов и аудитории. В результате их общественного договора возможны та степень свободы слова, которая будет учитывать общие интересы; тот цензурный режим, который сведет число конфликтных ситуаций в регулировании информационных потоков к минимуму.

На основе перечисленных положений и с учетом накопленного в этой области опыта в качестве первоочередных мероприятий сегодня необходимо разработать долгосрочную стратегию государства в отношении СМИ и провести ее широкое общественное обсуждение, а также скорректировать существующее законодательство, регулирующее деятельность СМИ и их отношения с государством и обществом. Прежде всего потому, что оно не предусматривает идею создания единого информационного комплекса. Сегодня следует отказаться от бюрократического понимания информационного комплекса и решать проблему его формирования исходя из диалектического понимания необходимости взаимосвязанного регулирования всех отраслей информации. Эта взаимосвязь должна выражаться в придании законодательной базы отдельным составляющим информационного комплекса. Все принимаемые законы должны учитывать общность конечных целей функционирования отдельных его отраслей и секторов.

Однако в отраслевом (информационном) законодательстве практически не обозначена роль государства в качестве регулятора межотраслевых

связей. Многоведомственность управления информационной сферой не способствует решению горизонтальных проблем, препятствует созданию единого информационного пространства. Необходимо создание и беспрепятственная реализация такой законодательной базы, основой которой станет общность конечных целей всех составляющих информационной сферы современной России.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Нормативно-правовые акты

1.1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.: по сост. на 30 декабря 2008 г. // Собрание законодательства РФ. – 2009. - №4. – Ст. 445.

1.2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г.: по состоянию на 20 апреля 2008 г. // Новосибирск, 2008. – 285 с.

1.3. Федеральный Закон от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ «О рекламе»: по сост. на 27 декабря 2009 г. // Собрание законодательства РФ. – 2006. - №12. – Ст. 1232.

1.4. Федеральный закон от 25 июля 2002 года №114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»: по сост. на 29 апреля 2008 г. // Собрание законодательства РФ. – 2002. - № 30. - Ст. 3031.

1.5. Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»: по сост. на 28 сентября 2010 г. // Собрание законодательства РФ. – 2001. - №33. - Часть I. - Ст. 3430.

1.6. Федеральный закон от 08.08.2001 г. №134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора)»: по сост. на 29 декабря 2008 г. // Собрание законодательства РФ. – 2008. - №52. - Часть I. - Ст. 6249.

1.7. Федеральный закон от 12 июня 2002 года №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: по сост. на 22 июня 2010 г. // Российская газета. - 2002. - 15 июня. - №106.

1.8. Федеральный закон от 29 июля 2004 года №98-ФЗ «О коммерческой тайне» // Российская газета. - 2004. - 5 августа. - №166;

1.9. Федеральный закон от 27 июля 2006 года №152-ФЗ «О персональных данных»: по сост. на 31 июля 2006 г. // Собрание законодательства РФ. – 2006. - № 31. - Часть I. - Ст. 3451.

1.10. Федеральный закон от 7 июля 2003 года №126-ФЗ «О связи»: по сост. на 14 июля 2003 г. // Собрание законодательства РФ. – 2003. - №28. - Ст. 2895.

1.11. Федеральный закон от 8 января 1998 года №3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах»: по сост. на 12 января 1998 г. // Собрание законодательства РФ. – 1998. - №2. - Ст. 219.

1.12. Федеральный закон от 29 декабря 1994 года №77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документа»: по сост. на 1 января 2009 г. // Собрание законодательства РФ. - 1995. - №1. - Ст. 1.

1.13. Полное собрание законов Российской империи. Т. XL. Отделение первое. 1865 г. - СПб., 1867.

1.14. Полное собрание законов Российской империи. Т. XLVIII. Отделение первое. 1873 г. - СПб., 1876.

1.15. Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2124-1 «О средствах массовой информации»: по сост. на 9 февраля 2009 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ от 13 февраля 1992 г. - № 7.- Ст. 300.

1.16. Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 г. №5485-1 «О государственной тайне»: по сост. на 15 ноября 2010 г. // Собрание законодательства РФ. -1997. - №41. - Ст. 4673.

1.17. Положение №228 о Федеральной службе по надзору в сфере информационных технологий, связи и массовых коммуникаций: по сост. на 17 марта 2010 г. // Собрание законодательства РФ. - 2009. - №12. - Ст. 1431.

1.18. Постановление Правительства РФ от 7.12.1994 №1359 «О лицензировании телевизионного вещания, радиовещания и деятельности по связи в области телевизионного и радиовещания в Российской Федерации»: по сост. на 3 октября 2002 г. // Российская газета. – 1994. - 22 декабря.

2. Научная и учебная литература

2.1. Анализ законотворчества в РФ в контексте права человека на информацию. - М.: Центр «Право и СМИ», 1999. – 336 с.

2.2. Балугин Б.П. Политическая реакция 80-х годов XIX в. и русская журналистика. - М., 1971. – 465 с.

2.3. Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Информационное право: Учебник / Под ред. Б.Н. Топоркина. – СПб.: Пресс, 2001. – 789 с.

2.4. Борисова С.Г. Некоторые вопросы государственного регулирования отрасли печати: Монография. - М.: Моск. гос. ун-т печати, 2003. – 168 с.

2.5. Винниченко О.Ю. Российская государственность в контексте цивилизационного развития: Учебное пособие. - Тюмень: Изд. Тюменского гос. ун-та, 2008. – 172 с.

2.6. Веллер М.И. Легенды Арбата. - М.: Изд-во «АСТ МОСКВА», 2009. – 260 с.

2.7. Ворошилов В.В. Право и этика в журналистике: Курс лекций. – СПб.: Изд-во Михайлова В.А., 2004. – 160 с.

2.8. Гутионтов П.С. Марзан почти не виден: Книга о журналистике и журналистах - М.: Союз журналистов России, 2008. – 368 с.

2.9. Дневник П.А. Валуева, министра внутренних дел. - М.,1961. – 350 с.

2.10. Жирков Г.В. История цензуры в России XIX-XX вв.: Учебное пособие. - М.: Аспект Пресс, 2001. – 368 с.

- 2.11. Засурский Я.Н. Испытание свободой. – М.: Политиздат, 2004. – 251с.
- 2.12. Информационное право: Методические материалы к междисциплинарному спецкурсу /Сост. Д.Г. Шишкин; Под ред. Президента Фонда защиты гласности А.К. Симонова. – М.: Альмета, 2002. – 240 с.
- 2.13. История печати: Антология /Сост. Я.Н. Засурский, Е.Л. Вартанова. – М.: Аспект Пресс, 2002. - Т.1. – 419 с. (Серия «Классики журналистики»).
- 2.14. История печати: Антология /Сост. Я.Н. Засурский, Е.Л. Вартанова. – М.: Аспект Пресс, 2001.– Т.П. – 494 с. (Серия «Классики журналистики»).
- 2.15. История отечественного государства и права.: Учебник / Под ред. О.И. Чистякова. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2006. - Ч. 1
- 2.16. История политических и правовых учений: Учебник для вузов / Под общ. ред. акад. РАН, д-р юр.наук., проф. В.С. Нерсисянца. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2006. – 944 с.
- 2.17. Конец крепостничества в России. Документы, письма, мемуары, статьи /Сост. Г.В. Жирков. - М., 1994. – 238 с.
- 2.18. Костылев А.К. Информационное право: Учебное пособие. - Изд-е 2-е, перераб. и доп. - Тюмень: Изд-во Тюменского гос. ун-та, 2005. - 216 с.
- 2.19. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2007. – 541 с.
- 2.20. Никитенко А.В. Дневники: В 3-х томах. - М., 1955. - Т.1. – 361с.
- 2.21. Новое информационное законодательство РФ / Под ред. А.К. Симонова. – М.: Медея, 2004 г. – 248 с.
- 2.22. Олешко В.Ф. Психология журналистики: Учебное пособие. - Екатеринбург: Изд-во «Горизонт», 2006. – 193 с.
- 2.23. Павлов А.В., Пономаренко Е.В. Современные проблемы науки: Учебное пособие. - Тюмень: Тюменский гос. у-т, 2007.–392 с.
- 2.24. Русская журналистика в документах: История надзора/ Сост. О.Д. Минаева; Под ред. Б.И. Есина, Я.Н. Засурского. – М.: Аспект Пресс, 2003. – 370 с.
- 2.25. Система СМИ России: Учебное пособие для вузов / Под ред. Я.Н. Засурского. – М.: Аспект Пресс, 2001. – 259 с.
- 2.26. Засурский Я.Н., Вартанова Е.Л., Засурский И.И. и др. Средства массовой информации постсоветской России: Учебное пособие / Под ред. Я.Н. Засурского. – М.: Аспект Пресс, 2002. – 303 с.
- 2.27. Тэкс Чолдин Марианна. Империя за забором: история цензуры в царской России / Пер. на рус. -М.: Изд-во «Рудомино», 2002. – 248 с.
- 2.28. Техника юридической безопасности для журналиста: Сборник материалов / Под ред. А.К. Симонова. - 3-е изд., испр. и доп. – М.: «Галерея», 2002. -160 с.

2.29. Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. / Под ред. М.Ю. Тихомирова. – Изд.- 5-е, доп. и перераб. – М.: Политиздат, 2001. - 972 с.

2.30. Федотов М.А. Правовые основы журналистики: Учеб. для вузов.– М.: ИМПЭ им. А.С. Грибоедова: Гуманит; Изд. центр ВЛАДОС, 2002. 432 с.

2.31. Чернуха В.Г. Правительственная политика в отношении печати: 60–70-е годы XIX века. - Л., 1989. – 322 с.

2.32. Энгельгардт Н.А. Очерки истории русской цензуры в связи с развитием печати (1703–1903). - СПб., 1904. – 220 с.

2.33. Яркова Е.Н.. История и методология науки: Учебное пособие. - Тюмень: Изд-во Тюменского гос. ун-та, 2007. – 320 с.

3. Материалы юридической практики

3.1. Россвязькомнадзор. Публичный доклад за 2008 год. - Документ был опубликован для внутреннего пользования. – Доступ в результате юридической практики в Управлении Роскомнадзора по Курганской области.

3.2. Роскомнадзор. Публичный доклад за 2009 год. [Электронный ресурс] – Документ был опубликован для внутреннего пользования // Сайт Роскомнадзора www.rsoc.ru – Доступ - http://www.rsoc.ru/docs/doc_530.pdf

3.3. Положение об Управлении Роскомнадзора по Курганской области. – Документ опубликован не был. - Доступ в результате юридической практики в Управлении Роскомнадзора по Курганской области.

3.4. Постановление мирового судьи суд.уч. №35 г. Кургана от 18 мая 2010 г. по делу №5-519/10 об адм. правонарушении по ст. 13.23 КоАП РФ газетой «Цены на товары и услуги Кургана». – Документ опубликован не был. - Доступ в результате юридической практики в Управлении Роскомнадзора по Курганской области.

3.5. Постановление мирового судьи суд.уч. №35 г. Кургана от 04 июня 2010 г. по делу №5-620/10 об адм. правонарушении по ст. 13.23 КоАП РФ газетой «Курганский строитель». – Документ опубликован не был. - Доступ в результате юридической практики в Управлении Роскомнадзора по Курганской области.

3.6. Решение Шадринского районного суда Курганской области от 6 июля 2010 г. о признании недействительным свидетельство о регистрации СМИ «Шадринский альманах» за нарушение ст. ст. 18 и ст. 20 ч. 5, на основании ст. 15 Закона «О средствах массовой информации». – Документ опубликован не был. - Доступ в результате юридической практики в Управлении Роскомнадзора по Курганской области.

3.7. Постановление мирового судьи суд.уч. №35 г. Кургана от 22 июня 2010 г. по делам №№5-729/10, 5-730/10 об адм. правонарушении по ст. 13.23 КоАП РФ газетой «Природа Зауралья». – Документ опубликован

не был. - Доступ в результате юридической практики в Управлении Роскомнадзора по Курганской области.

3.8. Постановления мирового судьи суд.уч. №33 г. Шадринска от 2 августа 2010 г. по 3 делам об адм. правонарушениях по ст. 13.23 КоАП РФ. – Документ опубликован не был. - Доступ в результате юридической практики в Управлении Роскомнадзора по Курганской области.

4. Статьи

4.1. Батурин Ю.М. Цензура против гласности: от Ивана Грозного до 1917 г. // Советское государство и право. - 1989. - №3. – С. 20-29.

4.2. Власова Е., Шадрин Т. Человеку нужно слово // Российская газета. - 2010. - №5178. - 11 мая. - С. 4.

4.3. Жирков Г.В. Ф.И. Тютчев о цензуре // Невский наблюдатель. - 1997. - № 1. – С. 11-21.

4.4. Жирков Г.В. Мнение Председателя Комитета цензуры иностранной Ф. Тютчева // Невский наблюдатель. - 1998. - № 3. – С. 10-28.

4.5. Костенко-Попова О. Рожать и строить! Как борются с экономическим кризисом во Франции // Аргументы и факты. – 2010. - №12. - С. 19.

4.6. Ленин В.И. Партийная организация и партийная литература // Полное собрание сочинений. – Изд-е 5. – М.: Изд-во политической литературы. – 1972. - Т. 12. – С. 99-105.

4.7. Мальцев Г.В. Новые подходы к оценке и формированию государственной деятельности // История государства и права. – 2009. - №23. – С. 2-5.

4.8. Пашин В.П., Отрохова Е.Ф. Развитие цензурного законодательства и его влияние на формирование авторского права в России // История государства и права. - 2007. - №19. - С.12-14.

4.9. Тельпиз Е.С. Владимир Познер: Искусство жить // Шер-Ами. – 2010. - №41. – С. 6-18.

4.10. Шабуров А.С. Теоретические проблемы позитивной юридической ответственности // Проблемы юридической ответственности: история и современность: Статьи по итогам Всероссийской научно-практической конференции / Под ред. Г.Н. Чеботарева.- Тюмень: Изд-во Тюменского гос. ун-та, 2004.- Ч. 1. - С. 3-6.

5. Интернет-ресурс

1. <http://www.nlr.ru/tus/160305/history.htm>
2. <http://www.kremlin.ru/text/appears/2008/11/208749.shtml>
3. <http://www.ruj.ru/2009/090213-12.htm>
4. <http://www.rsoc.ru/main/about/953.shtml>
5. <http://base.garant.ru/12127578/>

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Таблица III

Сравнительный анализ норм права в области государственно-правового регулирования печати

Норма права в России XIX века	Первое появление, законодательный акт	Цель введения нормы	Современная норма права	Цель существования нормы
Распространение среди цензоров, объявление полиции, книгопродавцам и держателям библиотек для чтения списков запрещенных произведений	Второй цензурный Устав 1826 года	Цель: пресечь возможность проведения в другой цензуре или под другим названием сочинения, уже запрещенного в одной цензуре. Для изыятия запрещенной литературы правоохранительными органами	Закон «О противодействии экстремистской деятельности». Обнародование списка запрещенных статей экстремистского содержания, признанных судом таковыми	Для предотвращения повторного распространения.
Выставление на главном листе имени типографщика, места и времени издания. В случае нарушения – изъятие тиража и судебная ответственность	Первый цензурный Устав 1804 года	Цель: точное установление цензурой автора статей, учредителя газеты, типографии, печатавшей изданию	Закон «О средствах массовой информации», ст. 27 «Выходные данные»	Установление автора статей, учредителя газеты, типографии, печатавшей издание. Предоставление возможности читателю информации для судебного преследования ответчика в случае претензий
Предоставление в цензуру экземпляра напечатанного произведения с рукописью и собственноручной подписью издателя	Первый цензурный Устав 1804 года	Цель: иметь возможность цензорам сличения напечатанного экземпляра и одобренной рукописи (1 экземпляр). Для рассылки в разные ведомства (6 экземпляров), специально для политических повременных изданий – 1 экземпляр в канцелярии министерства внутренних дел	Предоставление обязательного экземпляра документа ФЗ №77 «Об обязательном экземпляре документа»	Обладание государством информационным ресурсом, архивирование

Продолжение табл. III

<p>Изъятие тиража в пользу общества в случае нарушения требований указывать имя типографика, время и места печати</p>	<p>Первый цензурный Устав 1804 года: «Весь завод напечатанной книги или сочинения» - в пользу Приказа общественного призрения</p>	<p>Цель: возможность установления происхождения и ответственного за печать сочинения</p>	<p>Ст. 56, п. 8, ФЗ от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» - изъятие тиража по суду в случае нарушения: выборного законодательства. Ст. 28 Закона «О средствах массовой информации» - изъятие только по решению суда</p>	<p>Недопущение дальнейшего распространения ненадлежащей информации или агитационных материалов</p>
<p>Обжалование действий цензоров</p>	<p>Второй цензурный Устав 1826 года</p>	<p>Цель: жалоба Министру народного просвещения, который разрешает жалобы сам либо передает их на разрешение Главного Правления училищ</p>	<p>Обжалование действий Роскомнадзора возможно в судебном порядке</p>	<p>Установление справедливости или несправедливости требований истца</p>
<p>Ответственность за печать без разрешения цензуры</p>	<p>Второй цензурный Устав 1826 года</p>	<p>Цель: недопущение распространения ненадлежащих сведений и информации</p>	<p>Норма отсутствует. Цензура запрещена. Ст. 3 закона «О средствах массовой информации»</p>	<p>Установление свободы слова, печати и информации</p>
<p>Право издавать временные издания</p>	<p>Второй цензурный Устав 1826 года</p>	<p>Цель: разрешение «только человеку добрых нравов, известному на поприще отечественной словесности, доказавшему сочинениями хороший образ мыслей и благонамеренность свою и способному направлять общественное мнение к полезной цели»</p>	<p>Ст. 7 Закона «О средствах массовой информации»: право учреждать периодические печатные издания принадлежит гражданам, объединениям, государственным органам, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям</p>	<p>Право на выпуск периодической печатной продукции представляется практически любому гражданину РФ</p>

Продолжение табл. III

<p>Содержание прошенных о разрешении издания поврежденных изданий</p>	<p>Второй цензурный Устав 1826 года: а) обстоятельное изложение цели и содержания поврежденного сочинения; б) прежние прошения печатные сочинения и в) почасовой список и другие свидетельства</p>	<p>Цель: установление благонадежности предполагаемого издателя</p>	<p>Ст. 10 Закона «О средствах массовой информации»: четкий перечень документов, недопустимость предъявления иных требований при регистрации СМИ</p>	<p>Максимально упрощена процедура регистрации печатных СМИ. Утвержденный Минюстом Административный Регламент регистрации СМИ</p>
<p>Определение разрешенных и неразрешенных тем для печати</p>	<p>Второй цензурный Устав 1826 года. Ст. 63</p>	<p>Цель: недопущение распространения нежелательной информации</p>	<p>Норма отсутствует. В то же время Ст. 41 Закона «О средствах массовой информации» оговаривает понятие конфиденциальной информации</p>	<p>Декларируется отсутствие установленных законом разрешенных или запрещенных тем для печати, отсутствие предварительной цензуры</p>
<p>Недопущение злоупотребления свободой печати</p>	<p>1. Первый цензурный Устав 1804 года: ничего, «противного закону Божию, правлению, нравственности и личной чести какого-либо гражданина» 2. Третий цензурный Устав 1828 года: «запрещать издания..., кои... вредны в отношении к веро, престолу, добрым нравам и личной чести граждан»</p>	<p>Цель: забота о безопасности государства и его граждан</p>	<p>Ст. 4 Закона «О средствах массовой информации»: «не допускается использование СМИ в целях совершения уголовно наказуемых деяний, для разглашения сведений... о гостайне, для распространения публичных призывов к свержению государственного строя, к терроризму, экстремистским материалам, порнографии, кульга насилия и жестокости»</p>	<p>Забота о безопасности государства и его граждан</p>

Продолжение табл. III

Создание совещательного органа - Совета при Главном управлении цензуры	«Временные правила по печати» 6 апреля 1865 года	Цель: попытка объективной оценки произведений печати и разрешения конфликтных ситуаций	Создание Консультативных Советов при территориальных органах Роскомнадзора	Цель: попытка объективной оценки произведений печати и разрешения конфликтных ситуаций
Появление права опровержения для правительственных и частных лиц	«Временные правила по печати» 6 апреля 1865 года	Цель: предоставить возможность правительственным и частным лицам защитить свою репутацию	Ст. 43-46 Право на опровержение и на ответ (в судебном порядке)	Предоставить возможность гражданам защитить свою репутацию
Определение ответственности за нарушения постановлений о печати	«Временные правила по печати» 6 апреля 1865 года	Цель: установить ответственность авторов, издателей, типографчиков, редакторов конкретно по степени участия в преступлении	Глава VII Закона «О средствах массовой информации»: ответственность за нарушение законодательства о средствах массовой информации	Надзор за исполнением федерального законодательства на территории РФ. Прокуратура РФ осуществляет надзор в этой сфере за Роскомнадзором
Установление наказания за нарушения по суду	«Временные правила по печати» 6 апреля 1865 года	Цель: попытка более объективно назначать наказание за преступление против государства	Глава VII Закона «О средствах массовой информации» предусматривает также ответственность за ущемление свободы массовой информации и за злоупотребление свободой массовой информации	Объективное рассмотрение сути конфликта в суде
Появление административных взысканий	«Временные правила по печати» 6 апреля 1865 года	Цель: предупреждение злоупотреблений печатью	Кодекс РФ об административных правонарушениях. Глава 13. Административные правонарушения в области связи и информации	Минимальное наказание – предупреждение, максимальное наказание – штраф 30 тысяч рублей для юридических лиц

Продолжение табл. III

Приостановка издания до 6 месяцев	«Временные правила по печати» 6 апреля 1865 года	Цель: устрашение	Ст. 16, 16.1: Система предупреждений. После неоднократных предупреждений, особенно за нарушение ст. 4 в течение одного года – прекращение деятельности СМИ по суду	Прекращение выпуска печатных СМИ, систематически нарушающих ст. 4, т.е. злоупотребляющих свободой массовой информации
Запрет на издание газет редакциям, у которых уже имеются приостановленные издания	Закон от 17 октября 1866 года	Цель: ограничить возможность неблагоприятным лицам заниматься издательской деятельностью	Ст. 7: не может выступать учителем объединение граждан..., деятельность которого запрещена законом. Ст. 11: перерегистрация СМИ, деятельность которого прекращена на судом, не допускается	По закону любой гражданин может издавать печатное СМИ, даже если ранее он осуществлял противоправную деятельность
Запрет на обсуждение вопросов государственной важности	Закон от 16 июня 1873 года, ст. 140	Цель: исключительная мера во имя «высших интересов государства»; превентивная мера устрашения	Норма отсутствует. Свобода слова	Декларируется отсутствие установленных законом разрешенных или запрещенных тем для печати, отсутствие предвзвешенной цензуры
Обязанность сообщать по требованию МВД информацию об авторе статьи	«Временные правила» от 27 августа 1882 г.	Цель: выявление и наказание неблагоприятных лиц	Ст. 41: «Конфиденциальная информация: Редакция обязана сохранять в тайне источник информации... за исключением случая, когда... требование поступило от суда в связи с ... делом»; Ст. 47: журналист обязан сохранять конфиденциальность информации	Наказание лиц, заслуживших наказание, охрана прав лиц, сообщивших информацию

Продолжение табл. III

<p>Положения о пере- ходе периодическо- го издания в соб- ственность другого лица</p>	<p>Положение Комитета ми- нистров 28 марта 1897 г.</p>	<p>Цель: сохранение кон- троля за издателями</p>	<p>Ст. 11 Закона: требование перерегистрации в случае смены учредителя (смены названия, языка и т.д.), уве- домления государственного регистрирующего органа о смене адреса издателя и учредителя, тиража и т.д. в месячный срок</p>	<p>Сохранение обладания государством информац- онным ресурсом</p>
---	--	--	--	---

Овчинникова Елена Анатольевна

**ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПЕЧАТИ
В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ И СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Монография

Редактор О.Г. Арефьева

Подписано в печать	Формат 60x84 1\16	Бумага тип. №1
Печать трафаретная	Усл. печ. л. 6,5	Уч.-изд. л. 6,5
Заказ	Тираж	Цена свободная

Редакционно-издательский центр КГУ.

640669, г. Курган, ул. Гоголя, 25.

Курганский государственный университет.