

Тема 2. Основы правового регулирования СМИ в России

1. Возникновение и развитие системы государственного контроля за печатными изданиями в России XVII – начало XX вв.
2. Регулирование медиасистемы в советский период
3. Правовое регулирование медиасистемы в современной России

**1. Возникновение и развитие
системы государственного
контроля за печатными изданиями
в России XVIII – начало XX вв.**

- В Европе потребность в обмене коммерческой информацией в крупных торговых центрах. Бюллетени о ценах и новых товарах в Венеции стоили мелкую итальянскую монету *gazzetta*.
- Предшественница первой печатной газеты в России – московские «Куранты» («Вестовые письма») – переводы заметок из европейских газет и выдержки из донесений Посольского приказа.
- Первая русская печатная газета «Ведомости» - 1702 г. По указу Петра I.
- Возникла как издание государственное, направленное на пропаганду реформ царя Петра I. Тираж не зависел от спроса, но факт существования в России постоянно выходившей газеты имел большое значение.

- Вторая половина XVIII в. – две газеты – «Санкт-Петербургские ведомости» Петербургской академии наук (1727 г.), «Московские ведомости» Через год после основания Московского университета (1756 г.). – продолжение «Ведомостей», делалась силами студентов и преподавателей. Ключевой фактор – государственное финансирование.
- Возникновение журналов, сначала при государственном финансировании, затем – частные журналы.

Журналы

- Научные,
- Научно-популярные,
- Литературные,
- Сатирические,
- Медицинские,
- Экономические,
- Музыкальные,
- Детские,
- Женские.

Начинают складываться представления о
распределении обязанностей в редакции, понимание
функций издателя, редактора, автора,
распространителя.

Издатель	Газетчик газетник
Редактор	
Распространитель	
Издатель журнала	журналист
Писатель	

XIX век. Первая половина

- С 1838 г. стали выходить губернские ведомости, состоящие из официальной и неофициальной части, но содержание обеих строго регламентировано,
- В 1847 г. попытка выпустить городскую газету – «Московский листок».
- Растет разнообразие журналов.
- Усиление контроля государства за содержанием.

Документы, регулирующие печать в первой половине XIX в.

Дата	Название документа	Основное содержание
1802	О уничтожении цензур, учрежденных в городах и при портах; о дозволении учреждать вольные типографии и о поручении губернаторам рассматривать вновь издаваемые книги. Указ.	Разрешено открывать частные типографии. Цензура от управ благочиния передается в ведение губернаторов. За нарушение требований цензуры произведения изымаются, а виновные подлежат наказанию
1804	Устав о цензуре	Вводится допечатная цензура всех произведений печати: книг, газет, журналов, нот, пьес и пр.
1826	Из устава о цензуре	Создание Главного цензурного управления. Цензоры не могли совмещать свою должность с другой. Усложнение процедуры цензурирования, увеличение запретов

В Уставе о цензуре 1826 г. запрещалось:

- «Порицать монархический образ правления»,
- Публиковать «всякие рассуждения без надлежащего уважения о государях, правительствах»,
- Не только критиковать власти, но и «ослаблять должное к ним почтение»,
- Оскорблять как христианскую веру, так и законы государства,
- Оправдывать виновников в бунтах и восстаниях против власти,
- Представлять жертвами людей, посягнувших на законную власть,
- Предлагать в печати реформы органов управления или сословных привилегий,
- Переходить «от суждений о литературе к намеками политическим»,
- В критических статьях «оскорблять честь» автора как намеками, так и насмешками и колкими выражениями, превращать полемику в «бранную, совершенно бесполезную для читателя переписку» и т.д.

Разрешалось:

- «пристойно рассуждать» о властях иностранных государств,
- Карикатурно изображать пороки людей (не касаясь никого лично),
- Обличать нарушения правил орфографии и «погрешности в словесности» и т.д.

ВЫВОД

- Первая половина XIX в. появился и стал основным тип литературно-общественного журнала. Главная фигура в издании – литературный критик-публицист, оттеснивший издателя или редактора. Печать стала площадкой для полемики представителей славянофильства и западничества.
- Качественно новый уровень по количеству и разнообразию изданий. Дифференциация прессы, в основном, журнальной. Цензурное законодательство усложнило развитие печати.

Документы, регламентирующие систему печати во второй половине XIX века

Год	Название документа	Содержание документа
1858	Распоряжение	Разрешено в печати обсуждать условия отмены крепостного права, но запрещено осуждать действия правительства в этом вопросе и «возбуждать крестьян против помещиков»
1862	Указ о преобразовании цензурного управления	Наблюдение за периодической печатью было передано в Министерство внутренних дел, при этом цензурные комитеты подчинены Министерству просвещения
1862	Временные правила по цензуре	Запрещено в печати излагать «вредные учения социализма и коммунизма, клонящиеся к потрясению или ниспровержению существующего строя», но разрешено обсуждать (т.е. критиковать) «тоном приличным» существующие «несовершенства», «недостатки которых обнаружились на опыте»
1865	«О даровании некоторых облегчений и удобств отечественной печати», Указ	От предварительной цензуры освобождались столичные газеты, а также все периодические издания, издатели которых заявят о желании проходить послепечатную цензуру, книги объемом более 10 печатных листов. «Заведывание делами цензуры и печати» передавалось в Министерство внутренних дел
1865	«О некоторых переменах и дополнениях в действующих ныне цензурных постановлениях»	Определено понятие «повременное издание». Разрешение на новое периодическое издание выдает МВД. Издатели, выбравшие послепечатную цензуру, а не допечатную, должны внести залог в Главное управление по делам печати

1865	«О порядке судопроизводства по делам печати». Указ	Определена процедура судебного преследования периодических изданий
1868	«Относительно розничной продажи периодических изданий на улицах, площадях и в других публичных местах и торговых заведениях»	МВД выдает разрешения на розничную продажу и указывает, какие издания можно продавать
1879	«О применении п. 53 прил. к ст. 4 Устава цензурного»	Министр внутренних дел вправе запретить публикацию частных объявлений в периодическом издании на срок от двух до восьми месяцев
1882	«О временных мерах относительно периодической печати»	Приостановить выпуск издания или запретить его (с запретом издателю и редактору впредь руководить газетой или журналом) может комитет, состоящий из министров внутренних дел, народного просвещения, юстиции, а также обер-прокурора Святейшего синода
1890	Из Устава о цензуре и печати	Расширение перечня вопросов, которых нельзя касаться в печати

Документы, регламентирующие систему печати в начале XX в.

Год	Название документа	Содержание документа
1905	«О временных правилах о повременных изданиях»	Обещано принятие в будущем специального закона о печати. Запрещена предварительная цензура, отменены залоги и административные взыскания. Может быть наложен арест на отдельные номера или издания по решению судов, но по представлению «должностного лица по делам печати»
1906	«Об изменении и дополнении временных правил о периодической печати»	Изложен порядок осуществления послепечатной цензуры, названы карательные меры (арест номера, изъятия тиража и т.д.) и виды уголовного преследования за преступления, совершаемые с помощью печати
1914	«Об утверждении временного положения о военной цензуре». Указ	Определен порядок осуществления военной цензуры

ВЫВОД

- Лидерство постепенно перешло к газетам, хотя важное место традиционно сохраняли и журналы. Выросла массовая аудитория. Официальная печать постепенно утрачивала ведущие позиции, уступая по количеству изданий и тиражам частной прессе. Очевидна связь между политическими и экономическими реформами в стране и изменениями в количестве и типологическом разнообразии периодических изданий.

2. РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕДИАСИСТЕМЫ В СОВЕТСКИЙ ПЕРИОД

В 1917 г. (приход к власти РСДРП (б)) в число врагов большевистского правительства попали издания других партий, популярная частная общественно-политическая пресса. Первые документы о печати носили карательно-запретительный характер.

Документы, регулирующие систему печати после Октябрьской революции

Год	Название документа	Содержание документа
1917	«О печати». Декрет	Временно, до нормализации ситуации, вводились меры против «контрреволюционной печати разных оттенков» - закрытие ряда «буржуазных газет»
1917	«О введении государственной монополии на объявления». Декрет	Печатать рекламные объявления могут только издания советского правительства или местных Советов
1918	«О революционном трибунале печати». Декрет	Учреждается трибунал печати, который может наложить штраф, приостановить или закрыть издание, арестовать виновного «к преступлениям и проступкам путем печати»
1918	«О военной цензуре». Положение	Сочетание допечатной и послепечатной цензуры всех произведений печати, рисунков, фото- и киноснимков, почтовых отправок и телеграмм с целью остановить публикацию сведений военного характера
1922	«Положение о Главном управлении по делам литературы и издательства (Главлит)»	Объединение всех видов цензуры печатных произведений

- Изменился социальный состав потенциальной аудитории прессы: элита была уничтожена или эмигрировала. Аудитория партийно-советской прессы – рабочие и крестьяне, неграмотные или малограмотные. Это и создавало трудности для большевиков, и облегчала им задачу трансляции коммунистической идеологии.
- Однопартийная система власти породила однопартийную журналистику. Функции советской прессы: коллективный организатор, пропагандист и агитатор.

Создается советская система СМИ. Значимые события:

- На базе Петроградского телеграфного агентства (ПТА) создается РОСТА (затем ТАСС), издавало множество печатных СМИ и издавало пропагандистскую литературу для агитпароходов и агитпоезда.
- Возникновение речевого радио (август 1921 г. в Москве) – «Устная газета РОСТА».
- Обязательная подписка на партийные издания.
- Формирование системы партийно-советских СМИ, соответствующих задачам строительства социалистического общества, воспитания нового человека коммунистического общества: издания двух типов – «руководящие», для руководящих кадров и убежденных и «массовые» - для неподготовленной широкой аудитории.

- Примеры «руководящих изданий»: журналы «Вестник агитации и пропаганды», «Большевик», «Коммунистка», «Красная печать». Аудитория – партийные и комсомольские работники, агитаторы. Потеряли актуальность в 30-е гг., закрыты или переориентированы на решение задач политического просвещения.
- Массовые – газета «Правда». Задача – максимально воздействовать на население страны, транслировать коммунистическую идеологию и новые ценностные ориентиры.
- 1920 г. создание Агитационно-пропагандистского отдела в структуре ЦК РКП (б). функция – организация и руководство «всей устной и печатной агитационно-пропагандистской работой» партии (агитпроп).

Издания органов управления ВКП(б)

Структура органов управления ВКП(б)	Типы партийных изданий
Центральный комитет партии	Центральные газеты и журналы («Правда», «Большевик», «Работница», «Вестник агитации и пропаганды»)
Республиканские ЦК партии	Республиканские газеты и журналы на русском и национальных языках
Областные, краевые комитеты (обкомы)	Областные газеты и журналы
Районные комитеты (райкомы)	Районные газеты
Городские комитеты (горкомы)	Городские издания
Парткомы фабрик, заводов, колхозов, институтов и т.д.	Газеты парткомов (многотиражные, колхозные газеты, стенгазеты)

Вертикальная структура органов советской власти и соответствующие типы изданий

Органы власти Советов	Издания Советов
Съезд Советов солдатских, рабочих и пр. депутатов / Верховный Совет СССР	Газета «Известия»
Верховный Совет республики или края	Газеты и журналы Верховных Советов республик и краев
Губернские/областные Советы	Газеты областных Советов
Уездные, районные Советы	Газеты районных Советов
Городские Советы	Газеты городских Советов

- Также существовали комсомольские, пионерские, отраслевые издания. Финансирование – государственное.
- Система партийно-советской печати классифицировалась и по тематике: общественно-политические, военные, литературные, сатирические, женские, детские, научно-

Методы прямого руководства периодическими изданиями:

- Постановления съездов КПСС, пленумов конференций.
- Прямые указания партийных органов для СМИ.
- Публикации «руководящих» партийных изданий по общим вопросам и конкретным тематическим направлениям.
- Обязательное членство главных редакторов газет и журналов, ведущих журналистов в КПСС, принадлежность к партийным структурам различного уровня (ЦК, республиканские ЦК, обком, горком и т.п.), участие в съездах, пленумах.
- Членство журналистов в КПСС, наличие в редакции партийной ячейки, подчинение партийной дисциплине, особая ответственность коммуниста и т.д.

Особенности функционирования системы СМИ в советский период:

- Наличие «железного занавеса» - СССР был изолирован от мирового информационного пространства.
- Наличие государственного цензурного ведомства – Главного управления по делам литературы и издательства (Главлит), созданного в 1922 г. и работавшего до распада СССР в 1991 г. Допечатная и послепечатная цензура периодических изданий, книг, театральных пьес и т.д.

3. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕДИАСИСТЕМЫ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Высший источник права в России – Конституция РФ (принята 12 декабря 1993 г.).

Для массово-информационного права основополагающее значение имеет **вторая глава** Конституции.

Статья 29 второй главы:

Статья 29 из пяти частей:

1. Каждому гарантируется свобода мысли. **Свобода мысли** – возможность человека самостоятельно (без принуждения) формировать и иметь собственное мнение, развивать свой внутренний духовный мир. Свобода мысли:
 - Гарантии невмешательства в процесс формирования собственных мнений и убеждений человека,
 - Недопущение идеологического и политического диктата, насилия и контроля над личностью.

Для реализации свободы мысли необходима свобода слова.

Свобода слова – возможность человека самостоятельно (без принуждения) общаться с другими людьми, в том числе участвуя в дискуссиях и спорах, высказывать и доносить до окружающих свою позицию и узнавать мнение других. С ней соотносится свобода обращений, жалоб и предложений, свобода голосования на выборах и референдумах.

1. «Не допускается пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного превосходства».
2. «Никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них». Свобода мысли и слова неотделима от права на свободу информации.
3. **Право на свободу информации** – «Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом». Право получать информацию – обязанность органов власти предоставлять гражданам государственные информационные ресурсы, в том числе электронные базы данных.

1. «Гарантируется свобода массовой информации. Цензура запрещается».

Свобода массовой информации это не свобода средств массовой информации.

Правовые гарантии свободы массовой информации:

- Плюрализм собственности на СМИ
- Недопустимость их монополизации в руках государства или нескольких частных владельцев.
- Идеологическое и политическое многообразие распространения массовой информации.
- Отсутствие запретов и ограничений для занятий граждан журналистикой.
- Правовая возможность граждан РФ учреждать любые СМИ без дискриминации.
- Признание права любого человека на ответ или опровержение в СМИ в случае распространения затрагивающих его права или интересы недостоверных сведений.

Основные понятия Закона о СМИ (1991)

Средство массовой информации (ред. 2011) – «периодическое печатное издание, сетевое издание, телеканал, радиоканал, телепрограмма, радиопрограмма, видеопрограмма, кинохроникальная программа, иная форма периодического распространения массовой информации под постоянным наименованием (названием)».

СМИ – объект права. Редакция, журналист, главный редактор, издатель – субъект права.

Журналист – «лицо, занимающееся редактированием, созданием, сбором или подготовкой сообщений и материалов для редакции зарегистрированного средства массовой информации, связанное с ним трудовыми или иными договорными отношениями, либо занимающееся такой деятельностью по ее уполномочию».

Учредитель СМИ. Закон определяет круг лиц, которые могут им стать – физическое или юридическое лицо. Не могут стать учредителем:

- - до 18 лет,
- - отбывающий наказание в местах лишения свободы,
- - душевнобольной,
- - организация, деятельность которой запрещена по закону,
- - гражданин другого государства либо не проживающий постоянно в РФ лицо без гражданства.

Учредительный договор и устав редакции

Учредительный договор заключается между учредителем и редакцией (главным редактором). Определены взаимные права и обязанности двух сторон, связанные с выпуском СМИ: порядок финансирования, распределение прибыли, образование фондов, полномочия главного редактора, порядок публикации учредителем своих заявлений в СМИ. Требования Закона носят рекомендательный характер.

Устав (возможно отсутствие Устав для редакции до 10 человек) – обязательный документ. Отсутствие Устава – административное нарушение.

Редакция занимается только журналистской деятельностью.

Хозяйственной деятельностью занимаются юридические лица (субъекты хозяйственной деятельности) . учредители.

Признаки юридического лица:

- Владеет некоторым имуществом,
- Обладает правом заключать имущественные и неимущественные сделки и отвечать по принятым на себя обязательствам,
- Может быть истцом и ответчиком в суде.

Сохранение в тайне источника информации – обязанность и журналиста и редакции. Редакция, как и работающий в ней журналист – не вправе разглашать имя источника ни по требованию органов следствия и дознания, ни по требованию ФСБ и т.д. Исключение – по требованию суда в связи с рассматриваемым делом, в рамках которого необходимо установить эту личность, например, вызвать в качестве свидетеля.