



Российская Академия Наук

Отделение историко-филологических наук

Ю.М. Батулин

**Российский путь
к свободе прессы**

Москва 2017

УДК 304.4
ББК 76.0
Б28

ISBN 978–5–906906–98–4

© Российская академия наук, 2017
© Ю.М. Батулин, 2017

Российский путь к свободе прессы

Ю.М. Батурин

Содержание

1720 – 1916: «Цензура выходит из берегов»	4
«Средство сие весьма недостаточно к достижению предполагаемой цели»	4
«...Подвергать строжайшему цензурному рассмотрению»	8
«...Сопряжено с вредом для государства».....	13
Цензура временно отступает... ..	15
«Все хотят правды без утайки...»	16
1917 февраль – октябрь: Краткий миг без упоминания цензуры	17
1917 – 1967: Цензура снова выходит из берегов	18
1968 – 1986: Попытки разработки закона о печати	20
1986 – 1987: Попытка гласности	23
Забывтый эпизод	23
Гарантировать гласность.....	26
Прививка зарубежного опыта	28
Момент упущен	33
1988 – 1990: Инициативный авторский проект	35
Молодые аван-юристы	35
Парадоксальный прорыв	37
«Цензура отменяется безусловно и навсегда»	39
1990 – 1991: Российский закон о СМИ	41
1991 – 1995: Что происходило со свободой прессы	42
Пик политической борьбы	42
Борьба за медиаресурсы	44
Смертельная профессия	46
XXI век. Россия. Свобода прессы и право на информацию	49

Российский путь к свободе прессы

И «гласность», и «цензура» – понятия древние. На протяжении веков их содержание менялось. Но с тех пор, как появились на Руси рукописные книги, а затем и печать, задача цензуры состояла в ограничении гласного слова. История борьбы за слово устное весьма интересна, но еще более поучительна история законодательства о печати. Почему? Как писал один российский автор, на всякий случай не пожелавший поставить свою фамилию на обложке, «тут как в фокусе сосредоточены все предосторожности, которые в разные времена и в разных странах принимались против печати...».¹

Изобретение цензуры в ее современном виде, т. е. цензуры предварительной, принадлежит папе Сиксту VI, повелевшему в 1471 г., чтобы ни одна книга не печаталась без предварительного рассмотрения и одобрения духовных лиц. В течение XVI в. цензура была введена во всех государствах Западной Европы. В 1694 г. английский парламент отказался назначить цензора, и, таким образом, Англия стала первой страной, где предварительная цензура прекратила существование. Затем цензура была отменена в Швеции (1766 г.), Дании (1770 г.). Во Франции цензура, по крайней мере, формально, была уничтожена революцией. Революция 1848г. уничтожила цензуру и в Германии. Проследим теперь, как развивалась ситуация в России.

1720 – 1916: «Цензура выходит из берегов»

«Средство сие весьма недостаточно к достижению предполагаемой цели»

Уже Стоглавым собором (1551г.) были предприняты меры по наблюдению за правильностью переписывания церковных и юридических книг.² Нередко авторы преследовались за их сочинения. Появление раскольничьей рукописной литературы повлекло немедленное применение карательной цензуры: духовные соборы и московские патриархи предавали рукописи анафеме.

Что же до печатных книг, то первая типография в России, появившаяся при Иване Грозном, до конца XVII в. существовала как учреждение, находящееся исключительно в распоряжении прави-

¹ Свобода речи, терпимость и наши законы о печати. – СПб., 1859, с.254.

² См.: Российское законодательство X–XX веков. В 9-ти т. Т. 2. – М., 1985, с. 242.

тельства, и в цензуре по отношению к ней не было нужды. В ином положении пребывали вольные типографии в Киеве и Чернигове. Поэтому, когда «известно учинилось, что в Киевской и Черниговской типографиях в печатных книгах печатают несогласно с Великороссийскими печатями», указом от 5 октября 1720 г. введено было «никаких книг, ни прежних, ни новых изданий, не объявля об оных в Духовной коллегии и не взяв от оной позволения, в тех монастырях не печатать»³. С этого момента карательная цензура дополнилась цензурой предварительной, которая стала преобладающей. Чтобы придать ей общий характер, в регламенте Духовной коллегии было установлено: «Аще кто о чем богословское письмо сочинит, и то е б не печатать, но первое презентовать в Коллегиум. А Коллегиум рассмотреть должно, нет ли какового в письме оном погрешения, учению православному противнаго».

Постепенно цензура сосредоточилась в руках Академии наук и была не столько строгой, сколько случайной. В 1727 г. церковные типографии из Петербурга были переведены в Москву. В Петербурге остались типографии при Сенате (для печатных указов) и при Академии наук (для научных и других книг, журналов и газет). С 1728 г. при Академии стали издаваться «С.-Петербургские ведомости», выходившие в свет регулярно два раза в месяц. Лишь через 14 лет они подверглись заметным цензурным ограничениям. Поводом послужило не соответствующее действительности сообщение о награждении действительного тайного советника Михаила Бестужева орденом. Академии наук было запрещено печатать «Ведомости» без апробации Сенатской конторы, но на практике эта мера распространилась лишь на официальные сообщения. Приложения к газете под названием «Примечания», а также ежемесячный журнал «С.-Петербургские академические примечания» выходили в свет под личную ответственность редакторов.

Из характерных для этого периода явлений отметим запрещенные книги, «в которых упоминаются имена бывших в правлении известных персон»⁴, и доносы. «Тогда находили более удобным вместо критической оценки тех или других произведений, подлежащих суду публики, делать официальные доносы на сочинения, которые почему-либо не понравились доносчику»⁵.

³ Полное собрание законов, VI, № 3653 (далее – ПСЗ).

⁴ Там же, № 3718, ч. III, § 3; VII, № 4964; XI, № 8529; XIII, № 9794.

⁵ Розенберг Вл., Якушкин В. Русская печать и цензура в прошлом и настоящем. 905, с. 5 (в сноске).

В 1756 г. при Московском университете были основаны «Московские ведомости», а годом раньше журнал «Академические примечания» был преобразован в «Ежемесячные сочинения, к пользе и увеселению служащие». Если в обоих «Ведомостях» давались исключительно фактические сообщения о событиях за рубежом, а информация о русской жизни носила строго официальный характер, то в журнале помимо научных статей помещались также стихотворения и аллегории. С «Ежемесячных сочинений» цензура и начала борьбу с гласностью. Академическая канцелярия стала требовать от редактора предварительного списка статей, а затем и окончательно установила предварительную цензуру. В 1759 г. появился новый, издававшийся А.П. Сумароковым журнал «Трудолюбивая пчела», уделявший большое место сатире. Вскоре, однако, столкновения с цензурой привели к его закрытию. Но не было ни одного случая судебного или административного преследования за изданные сочинения.

Указ от 1 марта 1771 г. разрешил устройство первой вольной типографии, но лишь для издания на иностранных языках, недоступных основной массе населения. Книги должны были цензурироваться Академией, а объявления – полицией. В 1776 г. возникла новая частная типография с правом издания уже и на русском языке. В 1783 г. разрешено свободное устройство частных типографий, и тут впервые была установлена общая предварительная цензура, перешедшая от Академии в руки полиции – к управам благочиния, которые, не получив никаких точных инструкций, действовали по своему усмотрению. Вольности, однако, были недолгими. Уже 27 марта 1786 г. последовал указ о недозволённости издания книг, «исполненных странными мудрствованиями», «или, лучше сказать, сущими заблуждениями». А в июне 1790 г. начался процесс А. Н. Радищева из-за «Путешествия из Петербурга в Москву», хотя книга была издана с разрешения цензуры. В последний год своего царствования (16 сентября 1796 г.) Екатерина II закрыла все частные типографии, и цензура сосредоточилась в специальных цензурных ведомствах Петербурга и Москвы. В июле 1797 г. предписано было все книги, «кои кажутся сомнительными», представлять на усмотрение Совету. Таким образом, учреждена была новая цензурная инстанция – литература подвергалась непосредственному надзору правительства, относившегося к писателям подозрительно и сурово. В апреле 1800 г. все цензоры были подчинены петербургской

цензуре, без разрешения которой нельзя было ничего печатать. Почти одновременно запрещен «выпуск из-за границы всякого рода книг... и музыки»⁶. Под запретом были и такие слова, как «граждане», «республика», «родина», «общество», «отечество». Да что там эти слова – даже мысль, что «в России холодно», признавалась вредной. «Цензура в это время вышла из всех берегов; она перестала ограничиваться одною прессой, а вторглась во все пределы жизни».⁷

В первый же месяц царствования Александра I было отменено запрещение на ввоз иностранных книг, восстановлены вольные типографии. В начале следующего, 1802 г. в указе об упразднении цензуры в городах и портах говорилось: «Пятилетний опыт доказал, что средство сие было и весьма недостаточно к достижению предполагаемой им цели».⁸ Данным распоряжением полиция передавала цензуру в ведомство народного просвещения. Это были лишь меры, предвалявшие крупные реформы. Но вот что любопытно: если Алексей Михайлович выработывал Уложение вместе с Земским Собором, Петр I в своих преобразованиях широко использовал мнения передовых представителей общественной мысли, Екатерина II, поставив вопрос о подготовке нового Уложения, не гнушалась опросом, то «дней Александровских прекрасное начало»⁹ ознаменовалось при подготовке реформ созданием негласного комитета.

В 1804 г. был издан Устав о цензуре.¹⁰ Устав этот, несмотря на то, что был основан на началах административного произвола, оказался самым либеральным из всех когда-либо созданных в России. Цель цензуры, говорилось в нем, – «доставить обществу книги и сочинения, способствующие и истинному просвещению ума, и образованию нравов, и удалить книги и сочинения, противные сему намерению» (§2). Ничего нельзя печатать без предварительной цензуры (§3). «Впрочем, цензура в запрещении печатания или пропуска книг и сочинений руководствуется благоразумным снисхождением, удаляясь всякого пристрастного толкования сочинений или мест в

⁶ ПСЗ, XIX, №13572; XX, №14495; XXII, №16362; XXIV, №18032; XXVI, №19386 и 19387.

⁷ Скабичевский А. М. Очерки истории русской цензуры. – СПб., 1892, с. 65.

⁸ ПСЗ, XXVII, № 20 139.

⁹ Пушкин А. С. Послание цензору. В 10-ти т. Т. 2. Л., 1978, с. 113.

¹⁰ См.: Сборник постановлений и распоряжений по цензуре с 1720 по 1862 г. – СПб., 1862, с. 81–96.

оних, которые по каким-либо мнимым причинам кажутся подлежащими запрещению. Когда место, подверженное сомнению, имеет двоякий смысл, в таком случае лучше истолковать оное выгоднейшим для сочинителя образом, нежели его преследовать» (§21).

Однако именно возможность административного произвола дала импульс к довольно быстрому ограничению свободы печати. Опыт Устава 1804 г. показал, что недостаточно лишь провозгласить «совершенную свободу тиснения, возвышающую успехи просвещения» (§22). Без необходимых правовых гарантий и механизма судебной защиты неизбежен полный произвол цензуры.

Действительно, уже в манифесте «О разделении государственных дел на особые управления» от 25 июля 1810 г. к ведению министерства полиции отнесены «дела по цензурным установлениям», ко второй экспедиции – типографии, дела о книгах, противных нравственности и общим постановлениям, о «ложных слухах, разглашениях, пасквилях, сочинении подложных бумаг и тому подобном». Более того, с 1811 г. в ведении министра полиции оказались не только «наблюдение, чтоб не обращались книги, журналы, мелкие сочинения и листки без установленного от правительства дозволения», но и обязанность следить за внутренним содержанием издаваемых произведений печати. Возникла своего рода цензура над цензурой. Для ее осуществления учрежден особый комитет «по цензурной ревизии».¹¹ Это в корне подорвало Устав 1804 г. и лишило практического значения цензурные комитеты министерства народного просвещения. Все это было сделано без участия Государственного совета, т. е. не законодательным, но административным, бюрократическим путем – начался полный произвол министерства полиции. Так, признавалось «неприличным, чтобы в ведомостях помещаемы были суждения о служащих или уволенных со службы чиновниках», делалось распоряжение «не пропускать ничего относящегося до правительства, не испросив прежде на то согласия от того министерства, о предмете которого рассуждается».¹²

«...Подвергать строжайшему цензурному рассмотрению»

И все же призывы к гласности раздавались, и даже публично. В 1812 г. газета «Россиянин», издававшаяся при Главной квартире

¹¹ ПСЗ, XXXI, № 24307; № 24 326; № 24687.

¹² Розенберг Вл., Якушкин В. Указ. соч., с. 32–33.

М. Б. Барклая-де-Толли, писала: «Мы надеемся заслужить доверие наших соотечественников и заверяем их, что... не будем скрывать горестных происшествий... Гражданин должен знать положение вещей, чтобы он мог предпринять необходимые действия...».¹³ Но что мог сделать одинокий призыв? Министерство народного просвещения не уступало теперь в репрессивных мерах министерству полиции. Рассматривая слово устное и печатное как орудие «адской силы философии XVIII в.», министерство просвещения решило «закрыть» в библиотеках все мало-мальски либеральные сочинения. Даже профессорам выдавались не все книги. Вскоре встал вопрос о запрещении «безцензурного печатания судебных записок, столь необходимых для судебной гласности».¹⁴

Всем российским чиновникам, находящимся на службе, запрещалось писать о чем-либо, касающемся их работы, без разрешения начальства. Не разрешалась публикация статистики об убийствах и самоубийствах в России. «...Какая надобность знать о числе сих преступлений? – вопрошал министр просвещения. – Хорошо извещать о благих делах, а такие, как смертоубийство, должны погружаться в вечное забвение».¹⁵ Задачей цензуры отныне стало отнюдь не поставление обществу произведений «полезных», как то провозглашал Устав 1804 г., а пресечение распространения произведений «вредных». Итак, от Устава 1804 г. ничего не осталось. Но сам факт существования, хотя и формального, устава, имеющего силу закона, указывал на то, что закон постоянно нарушается. Нужен был новый устав, соответствующий цензурной практике. Было сделано все, чтобы при подготовке его проекта обойти Государственный совет.

Новый Устав о цензуре был утвержден в 1826 г.¹⁶ Он отличался чрезвычайной строгостью и вновь предоставлял широкие возможности для произвольных толкований. Цензура выделялась в особое ведомство, возглавляемое верховным цензурным комитетом в составе министров народного просвещения, внутренних и иностранных дел. Рамки возможного, допустимого для обсуждения стали необычайно узки. Нельзя критиковать не только прави-

¹³ Цит. по: Московские новости, 1987, 13 сент.

¹⁴ Покровский С.П. Министерская власть в России. Историко-юридическое исследование. Ярославль, 1906, с. 189–190.

¹⁵ Цит. по: Розенберг Вл., Якушкин В. Указ. соч., с. 46.

¹⁶ См.: Сборник постановлений и распоряжений по цензуре с 1720 по 1862 г., с. 125–196.

тельство, но и подчиненные ему «власти», т.е. вообще всю бюрократию, чтобы не ослаблять «должное к ним почтение» (§166), не снижать «чувство преданности, верности и добровольного повиновения» (§167). Запрещалось делать любые «предположения о преобразовании каких-либо частей государственного управления или изменении прав и преимуществ (§169) до тех пор, пока правительство само не предпримет этого преобразования. Даже без всяких разговоров о преобразованиях «статьи, касающиеся до государственного управления, не могут быть напечатаны без согласия того министерства, о предметах коего в них рассуждается» (§141). Ни о чем подобном нельзя говорить не только «прямо», но и «косвенно» (§168). Строжайшему запрещению подвергались «исторические отрывки и рассуждения, которые по образу изложения повествуемых происшествий и по связи других приводимых в них обстоятельств обнаруживают неблагоприятное расположение к... правлению» (§180). Запрещения касались и обсуждения внешней политики (§171). В противоположность Уставу 1804 г. новым уставом «не позволяется пропускать к напечатанию места,.. имеющие двоякий смысл, ежели один из них противен цензурным правилам» (§151). Запрещено ставить точки вместо пропущенных цензурой мест (§152) (однажды цензор запретил книгу по арифметике, потому что между цифрами в одной из задач стоял ряд точек).

Новые правила применялись строго, о чем свидетельствуют многочисленные цензурные дела. Очень скоро в правительственных кругах возобладало мнение, что невозможно, опасно брать всю литературу под безусловную опеку правительства.¹⁷ В 1828 г. введен третий цензурный устав, сравнительно более мягкий, который предписывал принимать «за основание явный смысл речи, не дозволяя себе произвольного толкования оной в дурную сторону» (§6), не делать «привязки к словам и отдельным выражениям» (§7), не входить «в разбор справедливости или несправедливости частных мнений и суждений писателя» (§15). Дозволялось «всякое общее описание или сведение касательно истории, географии, статистики России» (§10).

Однако эти нормы были парализованы рядом запретительных статей. Так, в уставе указывалось, что «рассуждения о потреб-

¹⁷ См.: Розенберг Вл., Якушкин В. Указ. соч., с. 70, 51.

ностях и средствах к улучшению какой-либо отрасли государственного хозяйства в империи, когда под средствами понимаются меры, зависящие от правительства, и вообще суждения о современных правительственных мерах не пропускаются в печать» (§12). По-прежнему устав давал простор произвольным толкованиям, особенно для чиновников, воспитанных практикой предыдущих лет. Вопросы внутренней жизни страны фактически были изъяты из обсуждения. Запрещалось писать даже о дороговизне проезда на извозчике, поскольку порицания «изъявлены не перед надлежащей властью, а переданы на общий приговор публики; допустив же единожды сему начало, после весьма трудно будет определить, на каких именно пределах должна останавливаться такая литературная расправа в предметах общественного устройства». ¹⁸ Бюрократический аппарат всячески старался охранить себя от любого нелицеприятного обсуждения: было отдано распоряжение, «дабы не было допускаемо в печати никаких, хотя бы и косвенных, порицаний действий или распоряжений правительства и установлении властей, к какой бы степени они, последние, ни принадлежали». Для предотвращения «рассуждений о вопросах государственных и политических» статьи об отечественной истории должны были писаться «с особою осторожностью и только в пределах самой строгой умеренности». Запрещена была литературная полемика «в том виде, в каком она в прежние годы овладела было журналами». При этом цензорам строжайшим образом вменили в обязанность «не пропускать в печать выражений, заключающих намеки на строгость цензуры». ¹⁹

Несмотря на такое давление, элементы гласности в русской публицистике не погибли, но, наоборот, укрепились. В этот период развернулась литературная деятельность В.Г. Белинского, А.И. Герцена, Н.А. Некрасова, И.С. Тургенева, Ф.М. Достоевского, И.А. Гончарова. Факт запрещения ряда журналов, являвшихся подцензурными изданиями, наглядно убеждал правительство в том, что «предварительная цензура не достигает своей цели». И все же цензурный гнет продолжал усиливаться. Количество негласных распоряжений по цензуре стало так велико, что в них трудно было разобраться и самим цензорам. Раздавались при-

¹⁸ См.: Сборник постановлений и распоряжений по цензуре с 1720 по 1862 г., с. 311-408, 250.

¹⁹ Сборник постановлений и распоряжений по цензуре с 1720 по 1862 г., с. 150, 140, 227, 244.

звы к усилению бдительности. Цензор А.В. Никитенко честно признавался в своем дневнике, что авторы, «не питая никаких преступных замыслов», находились «каждый день, каждый час в опасности погибнуть так, за ничто, от какого-нибудь тайного доноса, от клеветы, недоразумения и поспешности, от дурного расположения духа других, от ложного истолкования... поступков и слов».²⁰

В 1848 г. был учрежден особый негласный комитет как высшее цензурное учреждение. Исчезла видимость независимости цензуры, причем предварительная и карательная цензуры сильно переплелись. Шефам жандармов устанавливалось, что «вредные» сочинения представляются «негласным образом в 3-е Отделение Собственной Его Величества канцелярии, с тем чтобы последнее, смотря по обстоятельствам, или принимало меры к предупреждению вреда, могущего происходить от такого писателя, или учреждало за ним наблюдение». Подтверждались прежние правила: «не должно быть пропускаемо ничего насчет наших правительственных учреждений» и «никаких разборов и порицаний существующего законодательства». Особое внимание обращалось на историю: «Сочинения и статьи, относящиеся к смутным явлениям нашей истории... и напоминающие общественные бедствия и внутренние страдания нашего Отечества..., должны быть подвергаемы строжайшему цензурному рассмотрению».²¹

Цензурный террор возрастал по мере того, как падало значение высших государственных органов – Совета и Государственного совета, контролирующей министерскую власть. С 1842 г. Государственный совет официально занял то положение в отношении министерств, которое было выработано предыдущей практикой: о каком-либо контроле не могло быть и речи, даже усилилось обратное влияние. Общество находилось в стороне от всех правительственных мероприятий. Считалось, например, что в вопросе о бюджете и состоянии финансов страны лучше держаться тайны, нежели гласности. «Говорить при таком условии о хотя малейшей законности в деле расходования финансов совершенно не приходится, а вред, происходящий от этой тайны, для государственного бюджета очевиден. Он не пользуется никаким

²⁰ Розенберг Вл., Якушкин В. Указ. соч., с. 62, 71.

²¹ Сборник постановлений и распоряжений по цензуре с 1720 по 1862 г., с. 248, 258, 298.

доверием как у себя – внутри государства, так и вне – в других государствах, у которых Россия, при безгласности наших бюджетов, не могла иметь кредита».²²

«...Сопряжено с вредом для государства»

Кризис как неизбежное следствие такого положения наступил, когда Россия узнала о своих поражениях в войне, о сдаче Севастополя. В правительственных кругах стали осваивать новые идеи: «Мысли, которые принуждены укрываться, остаются без всякого контроля, без всякого обсуждения и тем самым гораздо легче могут сделаться впоследствии опасными... Они могут ставить систематическую оппозицию, которая и без журнальных статей, и мимо стоокой цензуры получит в обществе значение, вес и влияние... Следует опасаться действий и последствий насильственного молчания». Начался период колебаний между тайной и гласностью: статьи, которые пропускались в печать, назавтра подвергались запрещению. Противники гласности сдавались нелегко. Борьба шла с переменным успехом. Именно в этот период сформировалось понимание гласности, близкое к современному нам: как право человека выражать свое мнение относительно правительственных мер и учреждений и как свобода и публичность слова устного и свобода слова печатного.

В 1859 г. Советом министров было признано, что «оглашение в печатных сочинениях и журнальных статьях о существующих беспорядках и злоупотреблениях может быть полезным в том отношении, что этим способом предоставляется правительству возможность получать сведения независимо от официальных источников и некоторые из этих сведений могут служить поводом к проверке сведений официальных и к принятию надлежащих по усмотрению мер».²³ В общественной жизни наступило оживление и некоторое расширение гласности. Хотя прежние постановления по цензуре не были отменены, это оживление сказывалось все же на цензурной практике.

Потребности времени приводили к мысли об изменении цензурного законодательства. Но пока готовился новый устав, практиковались старые средства. Поэтому все успехи гласности были

²² Покровский С. П. Указ. соч., с. 328–329.

²³ Розенберг Вл., Якушкин В. Указ. соч., с. 73, 76.

случайны и непрочны. Продолжали выходить распоряжения: «не давать хода вредным умозрениям... с тенденциями к политическим преобразованиям», «быть осмотрительнее в пропуске статей, которые делают из журналов какую-то уголовную палату, а из всех чиновников и администраторов без разбора – лиц, подсудных журнальному суду», и т. п.

В 1862 г. главное управление цензуры было упразднено, а цензура перешла в ведение министерства внутренних дел. В том же году были введены временные правила по цензуре. Их было всего 13. Они, в частности, предписывали: «III. При рассмотрении сочинений и статей о несовершенстве существующих у нас постановлений дозволять к печати только специальные ученые рассуждения, написанные тоном, приличным примеру, и притом касающиеся таких постановлений, недостатки которых обнаружались уже на опыте. IV. В рассуждениях о недостатках и злоупотреблениях администрации не допускать печатания имен лиц и собственного названия мест и учреждений».²⁴ Эти правила через три года сменились новыми временными правилами, которые, постоянно дополняясь многочисленными постановлениями и распоряжениями, просуществовали до 1882 г. Правила 1885 г. были попыткой несколько ослабить строгость запретов. Общество жило ожиданиями, подкрепленными некоторым оживлением печати, однако, недолго. «Ныне, журналы читая, просто не веришь глазам... Дыбом становится волос. Чем наводнилась печать...».²⁵ Действительно, часть статей стала выходить без предварительного просмотра цензуры, а содержание публикаций казалось просто немислимым, особенно в сравнении с предыдущими годами.

Заложенный в Правила 1885 г. арсенал карательных мер был пущен в ход очень скоро, тем более что немногие гарантии для печати обеспечивались не судом, а административной властью. Министерство само должно было определять, что считать «вредным направлением». И оно все более усиливало свои карательные мероприятия без участия Государственного совета, который занимался тем, что устанавливал длинный ряд дополнительных законоположений, крайне ограничивающих гласность. Так, например, в 1873 г. им было предписано, чтобы «периодическая

²⁴ Сборник постановлений и распоряжений по цензуре с 1720 по 1862 г., с. 416, 418, 469.

²⁵ Некрасов Н. А. Песни о свободном слове. – М.: 1947, с. 126, 127.

печать в течение некоторого времени не касалась какого-либо вопроса внешней или внутренней политики, гласное обсуждение которого могло бы быть сопряжено с вредом для государства».²⁶

Введенные не в законодательном порядке цензурные правила 1882 г. предоставили министерской власти еще большие полномочия. В 1884 г. появились Правила о порядке надзора за публичными библиотеками. Министру внутренних дел предоставлялось право запрещать к выдаче те произведения печати, которые являются, по его мнению, вредными. В результате всех поправок и «нововведений» цензурное законодательство к 1904 г. свелось по существу к Уставу 1828 г. и уже ни с какой точки зрения не соответствовало требованиям времени.

Цензура временно отступает...

В 1905 г. на волне революционного подъема издатели фактически перестали обращаться к цензуре за разрешениями. Восстановить действие прежней цензуры оказалось невозможным, заранее никакие проекты не готовились, и правительство удовлетворилось наскоро подготовленными Временными правилами о повременных изданиях от 24 ноября 1905 г. Ими отменялась предварительная цензура (п. I) и система административных взысканий (п. II). Последняя, однако, продолжала применяться на основании Закона 1881 г. об исключительном положении, которое тогда было распространено на значительную часть территории России. Отменялось право министра внутренних дел воспрещать обсуждение в печати какого-либо вопроса государственной важности (п. V). Но на отдельные номера газет и журналов мог быть наложен арест по распоряжению должностного лица по делам печати с одновременным возбуждением судебного преследования (п. VII, 9).

В первую сессию Государственной думы был внесен 44 депутатами проект Закона о печати. Прекрасно разработанный с точки зрения юридической техники, проект состоял из 28 статей, детально регламентировавших правовой статус печати и содержащих юридический механизм его обеспечения. В проекте говорилось: «Печать свободна. Цензура отменяется безусловно и навсегда. Свобода печати подлежит только тем ограничениям, которые установлены настоящим законом (п. 1). Никакие взыскания

²⁶ Розенберг Вл., Якушкин В. Указ. соч., с. 131.

за нарушения правил о печати не могут быть налагаемы иначе, как в судебном порядке (п.2). Всякое произведение печати, за исключением запрещенных приговором суда, подлежит свободному обращению в стране и беспрепятственному распространению (п.3). Книгопечатание и книготорговля свободны (п.4)».²⁷ Проект принят не был.

«Все хотят правды без утайки...»

Между тем требования пересмотреть законодательство о печати усиливалось, и правительство образовало, наконец, соответствующую комиссию, работа которой была окутана тайной. «Что за комиссия и из кого она состоит, что это за пересмотр, с какими целями он предпринимается, в каких пределах задуман и в каком порядке будет осуществлен. Обо всем этом нет никаких сведений».²⁸ К 1909 г. законопроект все же был разработан, но законом так и не стал. Даже куцые свободы Правил 1905 г. оказались свободами слишком широкими с точки зрения власть имущих и по всему фронту еще урезывались практикой управления, откровенно уверявшей, что «государство не может мыслить как юрист».²⁹ В 1914 г. было принято Временное положение о военной цензуре.³⁰ Однако последняя рассматривалась как «мера исключительная» (ст.1). Ее действие не распространялось на издания, подлежащие предварительной цензуре (ст.4). Положение о военной цензуре касалось театра военных действий и даже предусматривало возможность обжалования действий и постановлений военно-цензурных органов (ст. 82–86). Таким образом, временные правила и практика административного усмотрения просуществовали до 1917 г. Область дозволенного в определенных пределах колебалась, но всегда стремилась к минимуму.

О событиях внутренней жизни, даже не составлявших государственной или военной тайны, а о таких, которые происходили

²⁷ См.: Сборник законов и справочник сведений о печати, собраниях, съездах, лекциях, народных чтениях, курсах для взрослых, обществах, союзах, библиотеках, книжной торговле, театре, увеселениях и т. д. – М., 1907, с. 4–8, 18.

²⁸ Розенберг Вл., Якушкин В. Указ. соч., с. 108.

²⁹ Толстой П. Ограничение свободы печати с обязательными постановлениями в порядке охраны. – СПб., 1912, с. 148.

³⁰ См.: Временное положение о военной цензуре в связи с действующим Уставом о цензуре и печати. – Одесса, 1914, с. 5–24.

у всех на глазах, русская печать писала лишь в форме воспоминаний, когда сами события становились «давно прошедшими». У российского общества всегда жила потребность знать. Между тем «в случаях важных и неважных, по поводам мелким и крупным, но слишком часто русская печать оказывается слабым проводником гласности и плохим зеркалом общественной жизни... Заменой печати как органа гласности являются другие способы удовлетворения этой потребности». Множились слухи, всюду расходились волны стоустой молвы, каждый стремился научиться читать между строк – понимать эзопов язык. Постепенно в ходу появились такие характеристики ситуации, как: «застой, плесень и разложение в общественном деле – неизбежные спутники безгласности». Цензурный опыт России привел к отрицательным результатам: гласность можно зажать, но не искоренить. Историки русской цензуры формулировали проблему так: «Если мы теперь стоим перед гордиевым узлом запутанных и нерешенных дел первой государственной важности, это – естественный результат системы зажимания рта... Все хотят правды без утайки, как бы порою ни была горька эта правда; все убеждены в необходимости покончить с общественной игрой в жмурки, которая у нас... к общему стыду и несчастью, продолжалась слишком долго: все видят в широкой гласности и полной терпимости ко всем без исключения отгнеткам общественной мысли залог возрождения Отечества к новой жизни».³¹

Итак, два века борьбы цензуры с гласностью, и борьбы успешной, привели к простому выводу: требуется, наконец, возрождение к новой жизни. С огромным багажом историко-законодательного материала и богатейшей правоприменительной практикой цензуры Россия подошла к 1917 г.

1917, февраль – октябрь: Краткий миг без упоминания цензуры

После февральской революции 1917 года Временное правительство России озаботилось подготовкой законодательства о печати. По складывающейся ситуации провозглашение свободы прессы было совершенно необходимым. Передовая часть обще-

³¹ Розенберг Вл., Якушкин В. Указ. соч., с. 91, 89, 111—112, 108, 109.

ства просто не приняла бы чего-то иного. Поэтому 27 апреля 1917 г. Временное правительство приняло Постановление «О печати», которое начиналось со знаменательной формулы: «Печать и торговля произведениями печати. Применение к ним административных взысканий не допускается» (п. I).³² Заметим, однако, что запрещалась не цензура, а административные взыскания. Цензура просто не упоминалась. Наверное, это правильно. В условиях войны отмена цензуры оказывалась чрезвычайно опасной для молодого государства. Видимо, по этой причине не был принят (Временное правительство обладало законодательными полномочиями до созыва Учредительного собрания) подготовленный еще в марте короткий, всего на одну страницу, проект закона о печати, в котором содержалась формула, отменяющая цензуру. По той же причине уже 12 июля Временному правительству пришлось внести изменение в Постановление о печати, предоставив «в виде временной меры Военному министру и Управляющему Министерством Внутренних Дел закрывать поврежденные издания, призывающие к неповиновению распоряжению военных властей и к неисполнению воинского долга и содержащие призывы к насилию и к гражданской войне, с одновременным привлечением ответственных редакторов к судебной ответственности».³³

1917-1967: Цензура вновь выходит из берегов

На третий день после октябрьского переворота (он еще долго так и назывался до того, как стал Великой Октябрьской социалистической революцией), 27 октября (9 ноября) 1917 г. Совет Народных Комиссаров РСФСР принял Декрет «О печати», в котором свобода печати объявлялась «либеральной ширмой». Правда, в нем содержалось обещание: «Когда новый порядок упрочится, всякие административные воздействия на печать будут прекращены; для нее будет установлена полная свобода в пределах ответственности перед судом согласно самому широкому и прогрессивному в этом отношении закону».³⁴ Декрет был опубликован на следующий

³² Памятники российского права. В 35 тт. Том 21. Памятники права Временного правительства. Учебно-научное пособие // Под общ. ред. А.А. Демичева и Р.Л. Хачатурова. – М.: Юрлитинформ, 2016, с.145-148.

³³ Там же, с.148.

³⁴ СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 7.

день в первом номере «Газеты Временного Рабочего и Крестьянского Правительства». Однако уже 27 октября в Петрограде вооруженными отрядами, подчинявшимися Военно-Революционному Комитету (ВРК), были закрыты более двадцати газет: «Речь», «Петроградская газета», «Народная правда», «Новая Русь», «Газета-Копейка» и др. На основании этого декрета до конца 1917 года, т.е. за два месяца, были закрыты более 150 газет, в том числе выпускаемые партиями и организациями социалистической направленности.³⁵ Декрет «О печати» был отменен только в 1929 году,³⁶ хотя фактически утратил силу значительно раньше.

Представителями творческой интеллигенции были выпущены две однодневные газеты-протесты против ленинского декрета. В Петрограде «Газета – протест Союза русских писателей» была выпущена 26 ноября 1917 г. Организаторами ее подготовки стали ЦК партий меньшевиков и эсеров, Союз русских писателей, Городская дума, Союз печатников и другие, но под логотипом газеты была обозначена только одна общественная организация. Заканчивался номер лозунгом «Да здравствует свобода печати!». Аналогичная однодневная газета-протест, «издание клуба московских писателей», вышла в свет в Москве 10 декабря 1917 года под названием «Слову – свобода».³⁷

Вскоре был создан специальный орган – Революционный трибунал печати, которому предписывалось определять наказания за преступления и проступки, совершаемые путем использования печати.³⁸ При трибунале организовывалась Следственная комиссия, наделенная полномочиями проводить аресты и обыски. В Петрограде был введен дополнительный орган – Комиссариат по делам печати, который имел еще более широкие полномочия, включая закрытие органа печати и конфискацию тиража.³⁹ В мае 1919

³⁵ Окорочков А. З. Ленинский декрет о печати. Исследования и материалы. Сборник XX. – М.: «Книга», 1970. С. 50-51,70.

³⁶ СУ РСФСР. 1929. № 8. Ст. 80.

³⁷ См.: Соболев В.С. Научная интеллигенция и советский Декрет о печати. – В сб.: Наука и техника: вопросы истории и теории. Материалы XXXVIII Международной годичной конференции Санкт-Петербургского отделения Российского национального комитета по истории и философии науки и техники РАН (30 октября – 3 ноября 2017 года). Выпуск XXXIII. – СПб: СПбФ ИИЕТ РАН, 2017, с.59-62.

³⁸ См.: Декреты советской власти. Том 1. – М.: Госполитиздат, 1957, с.432-434.

³⁹ См.: Куликова С.А, Конституционный запрет цензуры в России. – М.: «Проспект», 2017, с.63.

года создается Госиздат, который не только контролирует весь издательский процесс, но и становится главным органом цензуры в стране. 6 июня 1922 г. издается новый, весьма значимый для истории свободы печати, Декрет, в котором устанавливалось: «В целях объединения всех видов цензуры печатных произведений учреждается Главное управление по делам литературы и издательства при Народном Комиссариате Просвещения и его местные органы при губернских отделах народного образования».⁴⁰ Немного ранее, в декабре 1921 г. в декрете о частных издательствах предусматривалось, что на каждую рукопись до сдачи ее в набор необходимо получить разрешение органов Госиздата или губполитпросвета.⁴¹ Но то было лишь самое начало деятельности Главлита. В 1931 г. цензура получила новое Положение, более соответствующее ее возросшей роли. С тех пор ни одно издание не могло миновать цензора. Исключение составляли лишь секретные материалы, бланки, бухгалтерские и канцелярские книги. Через цензуру проходили тогда даже фотооткрытки, рекламные плакаты, детские настольные игры, этикетки, приглашительные билеты и т.д.

1968 – 1986: Попытки разработки закона о печати

Первый советский проект закона о печати, о котором известно, относится ко второй половине 1960-х годов. Не исключено, что у него могла быть вполне благополучная судьба, появившись он на свет в 1966 или 1967 году. Однако он сумел дойти до обсуждения в Политбюро ЦК КПСС только к осени 1968 года, когда советские руководители уже имели опыт «пражской весны», закончившейся 21 августа 1968 года вводом советских войск в Чехословакию. В ходе обсуждения законопроекта вспомнили, что между отменой цензуры в Чехословакии и вводом советских танков прошло всего несколько месяцев. На законопроекте был поставлен крест.

Весной 1976 года был подготовлен новый проект, не в последнюю очередь вызванный к жизни, видимо, тем, что 23 марта 1976 года СССР присоединился к Международному пакту о гражданских и политических правах, гарантировавшему каждому челове-

⁴⁰ СУ РСФСР, 1922, № 40, ст. 461.

⁴¹ СУ РСФСР, 1921, № 80, ст. 685.

ку «свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения или иными способами по своему выбору» (ст. 19). Но его разработчики в качестве основы использовали чехословацкий (1966) и румынский (1974) законы о прессе – типичные примеры идеологизированного нормотворчества времен Антонина Новотного и Николае Чаушеску. В проекте пресса обязывалась организовывать трудящихся на решение задач коммунистического строительства, формировать коммунистическое отношение к труду, пропагандировать марксистско-ленинские идеи, достижения советского общества и т.д. Право на издание печатной продукции предоставлялось только партийным, государственным и общественным организациям, а свобода печати сводилась исключительно к возможности для граждан «свободно выражать свои мнения и получать интересующую их информацию по всем вопросам государственной, общественной и культурной жизни», в той мере, в какой это не противоречило линии партии (ст. 3). Предусматривалось в проекте и право на информацию. При этом, правда, использовалась наиболее беззубая формула. Органы печати наделялись лишь правом получать, но никак не требовать информацию от государственных и общественных организаций. Буквально это означало следующее: если организация желает передать редакции какие-либо сведения, то последняя имеет право их получить. Но только такие сведения, которые соответствуют профилю издания. Иными словами, например, «Литературная газета» должна была бы получать информацию только от писательских организаций и исключительно по их желанию. Более того, в предоставлении информации могло быть отказано в «случаях, если опубликование запрашиваемых данных может нанести ущерб интересам государства, общества либо охраняемым законом интересам граждан» (ст. 15). Примечательно, что в проекте ничего не говорилось о правах и обязанностях журналиста. Лишь указывалось, что «никто не должен препятствовать законной деятельности корреспондента органа печати, преследовать его за такую деятельность, оказывать на него давление в целях искажения информации». Но что следовало понимать под «законной деятельностью», проект не разъяснял. Проект содержал и действительно демократические положения. Так, в нем предусматривалась возможность судебного обжалования решений об отказе в

регистрации органа печати (ст. 11), запрещении распространения издания и об изъятии печатной продукции (ст. 24).⁴² Однако и этот проект не стал законом. Видимо, причина в том, что советское руководство было готово идти по пути имплементации международных пактов о правах человека лишь в очень узких пределах. В вопросе о средствах массовой информации оно не желало идти ни на какие уступки, усматривая опасность для своего режима даже в самых безобидных законодательных установлениях.

28 августа 1986 года Президиум Верховного Совета СССР и Совет Министров СССР утвердили План подготовки законодательных актов СССР, постановлений Правительства СССР и предложений по совершенствованию законодательства СССР на 1986 – 1990 годы. Тот факт, что в этом документе завершение создания проекта закона о печати и информации было намечено на четвертый квартал 1986 года, ясно свидетельствовал о том, что такой проект считался одним из первоочередных. В какой-то мере спешка была связана с обязательствами, которые принял на себя СССР, подписав Итоговый документ Венской встречи государств-участников СБСЕ (ныне – Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, ОБСЕ): «...разрешать отдельным лицам, учреждениям и организациям при уважении прав на интеллектуальную собственность, включая авторское право, получать, обладать, воспроизводить и распространять информационные материалы всякого рода». Но мог ли проект, на две трети почти текстуально совпадавший с проектом 1976 года, а в некоторых вопросах даже еще более консервативный (в частности, выпала возможность обжаловать в суд отказ в регистрации СМИ и запрет на распространение издания, исчезла даже декларация о недопустимости цензуры и т.д.) стать символом гласности и перестройки? Разумеется, нет. И это понимали уже многие. Такой вывод напрашивается при анализе официальных отзывов на законопроект, поступивших в ЦК КПСС. Проект был обречен на то, чтобы практически не меняться к лучшему при всех попытках сделать его более отвечающим времени, поэтому после каждого нового обсуждения он вновь и вновь возвращался на доработку. В результате сложилась парадоксальная ситуация: в течение многих месяцев, начиная с конца 1986 года, общественность

⁴² Полный текст проекта см.: Федотов М.А. Право массовой информации в Российской Федерации. – М.: Международные отношения, 2002, с. 593–601.

регулярно информировалась о том, что работа над проектом закона о печати завершается или уже завершена, но текст его так и не публиковался для – также неоднократно обещанного – обсуждения общественностью.

Важно отметить, что и подписание Советским Союзом Итогового документа СБСЕ, и проект закона о печати стали прямыми следствиями политических шагов Генерального секретаря ЦК КПСС М.С. Горбачева, направленных на внедрение советскую систему начал гласности. Именно с гласности, освободившей сначала прессу, а затем и общественное сознание, началось то, что получило название перестройки.⁴³

1986 – 1987: Попытка гласности

Забывтый эпизод

Если бы в 1985 году кто-то задумал составить частотный словарь лексики средств массовой информации, термин «гласность» наверняка оказался бы на первой странице. Особенно популярным он стал после того, как в 1986 году на XXVII съезде КПСС был поставлен вопрос о том, чтобы «сделать гласность безотказно действующей системой»: народ «должен знать не только то, что решается в государственном масштабе, но и то, какие решения принимаются местными партийными и советскими органами, администрацией предприятий и профсоюзами»; каждый гражданин должен «получать необходимую информацию о деятельности аппарата».⁴⁴ Сегодня ссылка на материалы партийного съезда в начале современной статьи может показаться архаичной, но тогда каждый сигнал от властей пусть о небольшом, но все же шаге к демократии моментально улавливался и усиливался в обсуждениях.

В Конституции СССР, других актах законодательства СССР и союзных республик формально закреплялись принципы и конкретные положения, которые, считалось, обеспечивали гласность в деятельности государственных и общественных органов, получение гражданами информации о процессах, происходящих в стране. Однако имевшиеся законодательные механизмы реально не работали, да и не предназначались для этого.

⁴³ См.: Батурин Ю.М., Федотов М.А. Феноменология юридического чуда. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2012, с. 25-31.

⁴⁴ Материалы XXVII съезда КПСС. – М.: Политиздат, 1986, с. 55, 57, 60.

Сейчас трудно представить атмосферу тех лет, а ведь гласность в короткую эпоху перестройки действительно стала самым наглядным символом грядущих политических перемен. Гласность стремительно входила в жизнь, но велика была и опасность утратить это достижение. Одновременно в те времена происходил рост интереса и уважения к праву. Поэтому, чтобы закрепить, не утратить гласность, несколько наивно считалось важным закрепить ее с помощью специального закона. В принципе, идея вполне разумна, но реализовывать ее требовалось в сложных политических условиях. Тем не менее, такая попытка была сделана, и сегодня представляет собой весьма любопытный, хотя и малоизвестный эпизод в истории отечественного права.

В конце 1987 года газета «Советская культура» провела «круглый стол», на который пригласила четверых известных ученых-юристов из Института государства и права Академии наук (АН) СССР. В публикации, занявшей целую полосу, среди любопытнейших мыслей и рассуждений почти затерялась одна маленькая строчка: «...разработан проект Закона о гласности».⁴⁵

Первой на это скромное сообщение отреагировала... Би-Би-Си. Буквально на следующий день британская радиостанция по телефону попросила интервью у доктора юридических наук А.И. Щиглика, который произнес эти слова на «круглом столе». Еще днем позже обещанное интервью было дано (также по телефону) и в тот же вечер прозвучало в эфире. Советские средства массовой информации сообщение особенно не заинтересовало. Последовало несколько столь же кратких, как и в «Советской культуре», упоминаний о проекте.

Одно из наиболее «подробных» сообщений выглядело так: «Работники Прокуратуры СССР сообщили, что сейчас разрабатываются проекты законов о гласности и о печати, которые расширяют возможности журналистов в получении необходимой и достаточной информации. И это сообщение мы считаем особенно важным. Ни для кого не секрет, что многие у нас еще думают, что сегодняшняя гласность – не что иное, как очередная «кампания», которая как всякая кампания не может продолжаться бесконечно. Готовящийся закон о гласности опровергает не только подобный скептицизм, но и выбивает почву из-под ног тех, кто

⁴⁵ «Советская культура», 1987, 22 дек.

надеется отсидеться в «тихой гавани, переждать перестройку».⁴⁶ Как показало дальнейшее развитие событий, утверждение насчет «опровержения скептицизма» применительно к проекту закона гласности, оказалось несколько опрометчивым. Но об этом позже. Проследим дальнейшее развитие событий по средствам массовой информации.

Прошел месяц, и ведущая японская газета «Асахи симбун» прислала специального корреспондента, который побывал в Институте государства и права АН СССР, и опубликовала подготовленный материал на первой странице, отнеся его к важнейшим сообщениям. «В Советском Союзе, где тайны прячутся за глухой стеной, готовится проект закона о гласности, определяющий право граждан на информацию и обязанность органов власти и управления предоставлять эту информацию, – писала газета. – Существо проекта уже известно. Перспектива принятия закона зависит от загруженности сессий Верховного Совета СССР, ближайшая из которых намечена на лето... Итак, Советский Союз понемногу вступает в информационную эру и становится открытым обществом».⁴⁷

Следующим оказалось советское телевидение. Тележурналист Владимир Молчанов подготовил сюжет для популярной передачи «До и после полуночи», которая транслировалась по центральному телевидению 26 марта 1988 года.

Затем Агентство печати «Новости» (АПН) распространило заметку под заголовком «Каким будет закон о гласности».⁴⁸ Хотя АПН и не избежало неточностей в формулировках, в ней довольно верно излагалось содержание законопроекта.

Стоит обратить внимание на то, что сообщения о проекте закона о гласности отделены друг друга неделями. При тогдашнем, насыщенном событиями темпе жизни, это явно означало работу цензуры, которая, конечно, не могла распространяться на зарубежные издания.

Информация о проекте закона разошлась и заинтересовала читателей. С другой стороны, полное отсутствие упоминаний о столь актуальном законопроекте в выступлениях представителей офици-

⁴⁶ «Строительная газета», 1988, 2 февр.

⁴⁷ «Асахи симбун», 1988, 4 марта

⁴⁸ См.: По Советскому Союзу. Вестник Агентства печати «Новости», 1986, 15 апр.

альных органов позволяло думать, что «Строительная газета» со своим «опровержением скептицизма», пожалуй, поторопилась.

Ситуация немного изменилась после того, как главная партийная газета «Правда» сначала в передовой статье,⁴⁹ затем в заметках журналиста А. Ильина, посетовавшего (вполне, впрочем, справедливо) на отсутствие гласности в подготовке проекта закона о гласности,⁵⁰ и, наконец, в специально посвященной этой теме беседе⁵¹ подтвердила, что проект существует, что это не фантом и не измышления безответственных лиц, принимающих желаемое за действительное.

После этого средства массовой информации практически потеряли интерес к проекту закона о гласности и затрагивали данную тему исключительно эпизодически. Так в «эпоху гласности» тема законодательного регулирования гласности ускользнула от внимания прессы. Это обязывает нас восполнить пробел и рассказать, как проект закона о гласности появился на свет.

Гарантировать гласность

На январском, 1987 года, Пленуме ЦК КПСС была поставлена задача разработки «правовых актов, гарантирующих гласность».⁵² Они должны были обеспечить максимальную открытость в деятельности государственных и общественных организаций, дать людям реальную возможность высказывать свое мнение по любому вопросу общественной жизни.

Вскоре ведущие юридические институты страны и ряд других учреждений получили задание подготовить концепцию таких актов.

Правовое регулирование гласности и установление ее юридических гарантий, в принципе, было возможно следующими путями:

- 1) издание специального, общего закона о гласности;
- 2) издание ряда специальных законов, обеспечивающих и раз-
вивающих основные права и свободы граждан в сфере гласности:
свободы слова, мнений, печати, право на информацию и т.д.;
- 3) внесение специальных норм о гласности в действующее за-
конодательство;

⁴⁹ См.: «Правда», 1988, 12 мая.

⁵⁰ См.: «Правда», 1988, 18 мая.

⁵¹ См.: «Правда», 1988, 19 июня.

⁵² Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 27-28 января 1987 г. – М., 1987, с. 33.

4) издание закона о тайне или об ответственности за нарушения гласности.

Первый вариант наиболее сложен. Аналога такого закона не было в практике ни одной страны. Достоинством общего закона о гласности явилась бы возможность сформулировать право на гласность, установить каналы реализации гласности и ее гарантии. Трудность состояла в формулировании понятия «гласность» и регламентации соответствующих общественных отношений. Наиболее демократичным представлялся четвертый вариант, в основе которого лежит принцип: разрешается все, что не запрещается законом. До той поры законодательная практика СССР (и социалистических стран) шла по пути реализации второго и третьего вариантов. Такой подход являлся компромиссным и характеризовался существенными недостатками, связанными с неполнотой правового регулирования, относительным разноречием норм, хотя в большей мере, учитывал ведомственную специфику.

Предложения о разработке правовых актов, гарантирующих гласность, высказанные разными организациями, соответствовали всем четырем указанным вариантам.

Позиция Института государства и права АН СССР (ИГПАН) состояла в том, что во главе системы актов, гарантирующих гласность, должен быть специальный, генерализирующий закон о гласности (то есть первый вариант из приведенного перечня). Такой закон, будучи комплексным актом, включающим в себя нормы различных отраслей права, был призван установить принципы и основы отношений гласности, которые подлежали развитию и конкретизации в действующих и вновь принимаемых законах. Этот вариант считался наиболее целесообразным в тех условиях социально-политического развития советского общества, когда гласность необходимо было буквально внедрять в деятельность государственных органов.

Всесоюзный научно-исследовательский институт советского законодательства (ВНИИСЗ) считал необходимым двигаться по пути усовершенствования законодательства о гласности, внося изменения и дополнения в действующие нормативные акты, а также подготовив и издав ряд новых актов принципиального характера, гарантирующих гласность. Во главе системы таких актов ВНИИСЗ видел Закон СССР «Об усилении гласности в деятельности государственных и общественных организаций в СССР». Закон предполагался комплексным актом, включающим в себя нормы

различных отраслей права, и был призван установить принципиальные основы и отправные положения расширения гласности в Советском государстве. Необходима была и их конкретизация в действующих или принимаемых вновь законодательных и подзаконных актах. Поэтому наряду с принятием указанного Закона предлагалось провести «инвентаризацию» законодательных, правительственных и ведомственных актов Союза ССР и союзных республик на предмет развития и усовершенствования в них нормативных положений о гласности, так как принятие Закона не снимало потребности в специальном регулировании вопросов гласности во многих актах отраслевого законодательства.

После обсуждения ряда конкурирующих и альтернативных вариантов концепцию ИГПАН признали предпочтительной, и Институту было поручено разработать проект Закона о гласности. Для работы над проектом была создана рабочая комиссия, которую возглавил заместитель директора ИГПАН, доктор юридических наук А.М. Васильев. От Института государства и права АН СССР в состав комиссии вошли доктор юридических наук В.П. Казимирчук, Б.М. Лазарев, Р.З. Лившиц, Е.А. Лукашева, Н.С. Малейн, И.Л. Петрухин, И.М. Степанов, В.А. Туманов, А.И. Щиглик, кандидаты юридических наук Ю.М. Батулин (ученый секретарь комиссии), Н.П. Колдаева, И.Ш. Муксинов, М.В. Пучкова, Л.А. Ревенко, Н.Г. Старовойтов, В.И. Чехарина, младший научный сотрудник К.Н. Пчелинцева (секретарь комиссии). К работе комиссии были привлечены и представители других организаций: доктора юридических наук В.И. Васильев (в то время заместитель главного редактора журнала «Советы народных депутатов»), О.Э. Лейст (юридический факультет Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова), Л.В. Лазарев и А.С. Пиголкин (ВНИИСЗ Министерства юстиции СССР), А.Я. Слива (Всесоюзный юридический заочный институт), кандидаты юридических наук В.А. Кряжков (Свердловский юридический институт имени В.А. Руденко), В.И. Максимовский и Е.А. Павлоцкий (ВНИИСЗ), В.И. Монахов (Ленинград), Н.А. Хаванский (Президиум Верховного Совета СССР), А.С. Суцилин (Министерство юстиции СССР) и другие.

Прививка зарубежного опыта

Хотя гласность слово русское, и в любом языке лет двадцать назад было понятно без перевода, было бы ошибкой думать, что

отношения гласности неизвестны мировому сообществу. Их стержень – право на информацию – опирается на солидные теоретические и законодательные основания, на обширную политическую практику. Этот богатый опыт отражает определенные закономерности, которые невозможно обойти на поворотах истории.

Работа началась с изучения зарубежного законодательного опыта. В те времена было принято разделять опыт «буржуазных» и «социалистических» стран. К первому положено было относиться весьма критически, зато ссылками на второй старались обосновать даже робкие шаги к демократизации, которые без такого подкрепления имели немного шансов.

Было констатировано, что к описываемому периоду в «буржуазных» странах действовали различные законы о свободе информации, законы о доступе граждан к информации и т.п. Особенно развитым оказалось законодательство скандинавских стран и США. Назовем некоторые из них: Финляндия («Акт о публичном характере официальных документов»), Швеция (раздел Конституции «Об открытом характере официальных документов»), Дания («Акт о публичном доступе к документам, хранящимся в административных архивах»), Норвегия («Акт о публичном доступе к административной информации»), США («Закон о свободе информации», «Акт об охране тайны частной жизни», «Законы о правлении при солнечном счете», т.е. об открытом управлении). Подобные законы действовали также в Австралии («Закон о свободе информации»), Австрии («Акт о федеральных министерствах»), Канаде («Зеленая папка, или Законодательство о публичном доступе к правительственной информации»), Нидерландах («Акт о доступе к административной информации»), Франция («Закон о доступе к документам администрации») и во многих других странах.

В ходе анализа информационного законодательства указанных стран выделили общие для них принципы разработки законодательства и доступа граждан к информации.

Основное требование состояло в том, что нормативные акты, которыми регулировались доступ к информации, принимались высшим законодательным органом – подзаконные акты, как правило, не допускались (хотя практика, конечно, знала и исключения).

Принятые законы проходили проверку на соответствие конституции и по существу являлись механизмом реализации конституционного права граждан на информацию. Законодательство распростра-

нялось как на высшие, так и на местные органы власти и управления, от которых требовалось делать перечни всех видов контролируемой ими информации доступным, а заседания – открытыми.

В информационном законодательстве устанавливались общие принципы доступа к информации, круг допускаемых лиц, формы доступа, процедуры обжалования и защиты нарушенного права на информацию, ответственность лиц, виновных в нарушении этого права.

Поскольку секретная информация все же существует, законодательно определялись виды секретных документов (или критерии секретности) и сроки их рассекречивания. Секретность является исключением, а не правилом. Иначе говоря, существует презумпция открытости любой информации. Бремя доказывания секретности информации лежит на государственных органах. Информация, считающаяся секретной, указывается в акте, являющейся частью законодательства об информации. Ведомственное расширение, толкование и детализация секретности запрещены.

Также должна обеспечиваться и охрана частной сферы жизни граждан, и возможность доступа граждан к информации, касающейся их лично. Хранимая в государственных органах личная информация о гражданине доступна для него, как для ознакомления с ее содержанием, так и для внесения поправок в искаженную или устаревшую информацию. Гражданин имеет право обжаловать действия лиц, допускающих искажение информации, в судебном порядке. Государственные органы не имеют права вносить информацию в свои банки данных без согласия гражданина, а в случае такого согласия обязаны информировать гражданина о хранящихся сведениях, об их дополнениях и изменениях. Запрещается хранить информацию о гражданине, связанную с осуществлением им конституционных прав и свобод (слова, мнений, печати, собраний и т.п.). Не допускается использование данных о гражданине против него и раскрытие этой информации третьим лицам. Для надзора за законностью сбора и использования информации о гражданах создаются специальные комиссии.

Гражданин, желающий получить информацию, не подпадающую под защиту секретности или частной сферы жизни, не обязан выяснять причины своего запроса. Он вправе требовать информацию как лично, так и по почте, телефону и т.п. В случае невозможности предоставить информацию государственный служащий обязан обосновать свой отказ в письменном виде. Отказ является основанием для обжалования в установленном порядке, чаще всего, судебном.

В целом, такое законодательство признавалось гибким и открытым для поправок. Но отмечались и недостатки. Так, обычно «официальной» считалась информация только исполнительной власти. Тем самым выводился из обращения широкий круг информации законодательных, судебных органов, политических партий, общественных организаций. Как правило, право граждан знать, что делают государственные органы, подменялось правом знать, что они уже сделали, какие вынесли решения. Таким образом, граждане исключались из процесса принятия решений. Проекты решений законодательство всех буржуазных стран рассматривало как внутренние, то есть закрытые. Правда, межведомственная переписка иногда считается открытой для общественности. Отмеченные недостатки было решено преодолеть в подготавливаемом законопроекте.

Информационное законодательство буржуазных стран в целом давало богатый материал для размышлений над возможными путями развития гласности.

В законодательстве социалистических стран, к сожалению, прецедента не нашлось: специального, обобщающего акта о гласности не было. Но имелись нормативные акты разных уровней, в которых регламентировалось право граждан получать открытую информацию по вопросам, затрагивающим их интересы. Специалисты выделили и обобщили все, что можно было использовать в качестве аргументации для, как тогда говорили, «директивных органов». Коль скоро нечто уже являлось обычной практикой для социалистических стран, то не противопоставлено и для СССР.

Гласность как правовой институт, в законодательстве этих стран закреплялась двумя способами:

а) путем издания ряда специальных законов: законы о печати (Польская народная республика (ПНР), Социалистическая республика Румыния, Венгерская народная республика), о контроле за публикациями и информацией (ПНР, Социалистическая федеративная республик Югославия (СФРЮ)), закон об основах системы общественного информирования (СФРЮ), иные акты, такие как Указ о работе с критическими публикациями (Народная республика Болгария) и некоторые другие.

б) путем включения норм о гласности в законы об организации и деятельности государственных органов и общественных организаций. В этом случае нормы о гласности не собирались в одном законодательном акте, а распределялись по ряду законов, регули-

ровавших деятельность конкретных органов (высших и местных представительных учреждений, органов управления, правоохранительных органов, общественных организаций и т.д.).

Конституции и регламенты работы высших органов власти всех социалистических стран декларировали принципы информирования, открытости заседаний органов власти, обнародования государственных решений, предоставления возможности средствам массовой информации давать отчеты о работе государственных органов. Почти во всех социалистических странах приняты законы о печати и других средствах массовой информации. Это было особенно важно, потому что в Советском Союзе идея принять закон о прессе вызывала аллергию у «директивных органов».

Помимо издания специальных законов (о печати, о контроле за публикациями и информацией, об основах системы общественного информирования, о работе с критическими публикациями и т.д.) нормы, обеспечивающие гласность, включались в законодательство о деятельности государственных органов и общественных организаций.

Пределы гласности устанавливались нормативными актами, содержащими положения, связанные с охраной государственной тайны и регламентацией доступа к государственным архивам и статистике.

По пути развития гласности шла и политическая практика: несмотря на отсутствие законодательного регулирования некоторых видов отношений информационного характера, становились все более традиционными пресс-конференции, брифинги, заявления для прессы, информирование о заседаниях органов власти и управления, и даже предоставление информации по телефону.

Во многом, например, в урегулировании деятельности средств массовой информации, социалистические страны ушли от СССР далеко вперед. Всеобъемлющий учет их опыта оказался весьма существен для разработки закона о гласности.

Нельзя было не обратиться и к имеющемуся в СССР законодательному опыту. Анализ действующего советского законодательства показал, что оно содержит ряд норм, закрепляющих *принцип* гласности в деятельности государственных органов и общественных организаций, судебных органов и т.д. (Конституция СССР – ст.ст.5, 9, 94, 157; Регламент Верховного Совета СССР – ст. 2, 18 и др.; Закон о Совете Министров СССР – ст. 3; Указ Президиума Верховного Совета СССР от 1 сентября 1980 года «Об организации работы с наказами избирателей» – ст. 14; и т.д.).

Можно сказать, что гласность как *принцип деятельности* государственных и общественных организаций, других субъектов политической структуры советского общества уже был закреплен в действующем законодательстве. Анализ указанных норм показал, что гласность в советском законодательстве рассматривалась как *политический институт*. Однако поставленная задача нацеливала на усиление правовых гарантий гласности. Это требование и легло в основу разрабатываемой концепции закона о гласности.

Момент упущен

Проект Закона о гласности был подготовлен в течение трех месяцев – с марта по май 1987 года. На завершающем этапе над текстом законопроекта работала редакционная группа: А.М. Васильев, Б.М. Лазарев, Р.З. Лившиц, В.А. Туманов, Ю.М. Батулин. К июню 1987 года. Проект Закона о гласности был передан в Президиум Верховного Совета СССР. Месяц ушел на сбор и систематизацию замечаний различных учреждений, общественных организаций, творческих союзов и т.д. После обсуждения замечаний, предложений и соответствующей корректировки законопроекта работа над ним продолжалась в обычном порядке в Президиуме Верховного Совета СССР. 23 ноября 1987 года в здании Президиума Верховного Совета СССР, в Малом зале состоялось совещание по проекту закона о гласности. Это была последняя официальная информация о законопроекте.

Постепенно информация о судьбе проекта становилась все более скудной, доносилась «через третьи руки», пока вообще не затерялась где-то в «коридорах власти». Слабая вспышка интереса к этой теме со стороны средств массовой информации, последовавшая в начале 1988 года, ситуацию особенно не прояснила.

Конечно, причины задержки законопроекта были:

- 1) несовершенство самого проекта, подготовленного в предельно сжатые сроки;
- 2) то был период интенсивного законотворчества, принимались многие важные законы, и закону о гласности, идея которого возникла достаточно внезапно, и которого не было в плане законопроектных работ, пришлось потесниться;
- 3) проект закона о гласности предполагалось издать «в пакете» с проектом закона о печати и других средствах массовой информации; последний же долгое время находился в разработке;
- 4) у проекта закона о гласности были свои противники – как

политические, так и те, кто отвергал эту идею в принципе, по юридическим соображениям;

5) наконец, ожидание предстоящей XIX Всесоюзной партконференции и ее решений на этот счет.

После партконференции поменялись приоритеты: на повестку дня встала реформа политической системы советского общества, и поэтому в первую очередь необходимо было внести изменения в Конституцию СССР, касающиеся структурных изменений, а потом уже заниматься характеристиками функционирования политической системы, такими, как гласность и открытость. Политически выгодный момент для принятия закона о гласности был упущен.

Прошло почти два года с момента завершения работы над проектом в Институте государства и права АН СССР, когда прозвучало последнее упоминание о нем. М.С. Горбачев, выступая в декабре 1988 года в Организации Объединенных Наций, перечисляя проекты подготовленных в Советском Союзе новых законов, отметил в их числе и закон о гласности.⁵³ Принимавшие участие в разработке законопроекта специалисты восприняли этот сигнал с надеждой. Вскоре, однако, стало ясно, что Верховный Совет СССР окончательно преградил путь проекту. В контексте ретроспективного анализа подчеркнем этот любопытный факт: высший орган советской власти дал «красный свет» проекту, настойчиво продвигаемому высшим органом коммунистической партии!

Попытка принять закон о гласности не удалась, но в личных архивах сохранился его текст и подробное описание работы над проектом закона, который получился весьма интересным с юридической и исторической точек зрения. Все информация опубликована.⁵⁴

В 2009 году, наконец, принят Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Двадцать два года, чуть ли не четверть века потребовалось, чтобы «семена» проекта закона о гласности взошли в нашей стране. Впрочем, и нынешние «всходы» — не совсем тот урожай, какого ожидали. Как видно уже из названия нового российского закона, его предмет оказывается лишь частью

⁵³ См.: «Известия», 1988, 8 дек.

⁵⁴ Батурин Ю.М. Попытка гласности: история одной законодательной неудачи. — В кн.: Гласность как предмет правового регулирования // Под общей ред. М.А. Федотова. — Труды по интеллектуальной собственности, том IX. — М., 2009, С. 4-115.

предмета закона о гласности 1987 года. В любом случае, опыт тех далеких лет должен остаться в истории отечественного права как памятник юридической мысли эпохи начала перестройки.

1988 – 1990: Инициативный авторский проект

Молодые авант-юристы

Неудача с принятием закона «О гласности» не обескуражила тех, кто боролся за право на информацию и свободу прессы. Оставалась еще надежда на закон о печати. Но проект закона о печати, редкие сообщения о непубличном обсуждении которого в 1987 году появлялись в печати, и по содержанию, и по механизму своего создания опоздал, как минимум, на пять лет, что в ту перестроечную пору означало – на целую эпоху. Между тем, медиаландшафт стремительно менялся. На телевидении появлялись новые, непривычные для зрителя передачи. 2 октября 1987 года в эфир выходит первый выпуск телепрограммы «Взгляд», одна из первых на советском телевидении передач, идущих в прямом эфире; программа была подготовлена Главной редакцией программ для молодежи Центрального телевидения Гостелерадио СССР. 23 декабря – первый выпуск на Ленинградском телевидении информационной телепрограммы «600 секунд»; ведущий – А.Г. Невзоров; программа быстро стала популярным символом перестройки и гласности. 26 мая 1988 года принят Закон Союза ССР № 8998-ХІ «О кооперации», в соответствии с которым появились рекламно-информационные периодические издания. 15 июня по инициативе собственного корреспондента журнала «Огонек» В.Е. Яковлева создан первый в СССР информационно-справочный кооператив «Факт».

Теперь уже сторонников свободы прессы мог удовлетворить не любой закон, а только такой, который воплотил бы идеи свободы выражения мнений, права на информацию, запрета цензуры, редакционной независимости и т.д. Именно о таком законе шла речь 10 июня 1988 года на «Круглом столе», организованном редакцией газеты «Московские новости» и Всесоюзным советом по профессиональной этике и праву Союза журналистов СССР. Задача состояла в том, чтобы заранее определить, каким должен быть закон о печати. Иначе, когда проект официально будет вынесен на обсуждение, все окажутся связанными текстом, который уже подготовлен. И тогда любое самое дельное предложение ста-

нет учитываться только в том случае, если оно ложится в заданную концепцию.

Здесь автор должен извиниться перед читателем за рассказ от себя в третьем лице, потому что ниже речь пойдет о нем (точнее, обо мне и моих товарищах – Михаиле Александровиче Федотове и Владимире Львовиче Энтине). Далее буду обозначать нас как «наша троица» или по фамилиям. Мы, трое никому не известных юристов и журналистов, взяли на себя амбициозную задачу – разработать проект современного закона о печати и довести его до стадии принятия на законодательном уровне. Совершеннейшая фантастика замысла по тем временам отнюдь не смущала нас. Мы были молоды, самонадеянны, а турбулентные времена способствовали нам и нашему авантюрному проекту.

Помимо вполне скромной по советским меркам официальной цели «Круглого стола» мы хотели легализовать нашу идею создания инициативного авторского проекта закона о печати (к моменту проведения «круглого стола» значительная часть проекта была уже нами написана). Стремясь быстрее осуществить наш тайный замысел, кто-то из нас мимоходом бросил: «Хватит уже говорить, о том, каким должен быть закон о печати. Надо его написать и показать, каким он должен быть». Не успела отзвучать произнесенная фраза, как автоматически сработало правило: инициатива наказуема. «Вот ваша троица пусть и напишет!» – дружно и с облегчением ответили нам участники «Круглого стола».

Далее события развивались стремительно. Текст проекта складывался как песня. Так легко и приятно до этого нам не работало никогда. 12 июля 1988 года мы поставили точку и немедленно передали его в ряд редакций для опубликования. Собственно, так мы и договаривались на «круглом столе» 10 июня 1988 года. О, как наивны мы были, несмотря на свои теоретические познания и опыт журналистской работы! Однако, власти не только всячески игнорировали проект, но и делали все, чтобы он не стал достоянием гласности. «И когда журнал “Журналист”, – отмечалось на пленуме Правления Союза журналистов СССР в декабре 1988 года, – пытался опубликовать в виде неофициального проекта так называемый альтернативный проект, он не получил на это согласие».⁵⁵ Складывалась странная ситуация: чтобы напечатать проект закона

⁵⁵ Журналистские новости. Вестник Союза журналистов СССР. 1989. №1.

о печати, провозглашающий свободу прессы и отмену цензуры, нужно сначала принять закон о печати, освобождающий прессу от цензуры. Этот «замок» казался вечным. Открыть его удалось способом таким же парадоксальным, как и его конструкция.

Парадоксальный прорыв

Используя связи в Эстонском Союзе журналистов удалось переведенный на эстонский язык авторский проект закона о печати Ю. Батурина, М. Федотова и В. Энтина 14 октября 1988 г. впервые опубликовать в эстонской спортивной (!) газете «Spordileht», единственной газете издававшейся Союзом журналистов Эстонской ССР. Эстонский цензор (№ МВ-07851) оказался весьма либеральным. Через неделю, 21 октября наш проект якобы в обратном переводе с эстонского опубликован в газете «Молодежь Эстонии». Эстонский цензор (№ МВ-08702) также оказался благосклонным к проекту, 25 октября пленум Правления Союза журналистов Эстонской ССР обсудил и одобрил инициативный авторский проект и обязал Президиум Правления поддержать проект в Правлении Союза журналистов СССР и – через Президиум Верховного Совета Эстонской ССР – в Верховном Совете СССР.

Далее началось «победное шествие» проекта закона по территории страны. Он был опубликован едва ли не во всех регионах от Калининграда до Дальнего Востока, причем преимущественно в молодежной прессе. Этому способствовали два обстоятельства. Во-первых, согласно правилам Главлита, при перепечатке материалов, которые ранее уже были опубликованы в открытой печати, то есть – как это ни парадоксально звучит – в подцензурных изданиях, повторное цензурирование не производилась: достаточно было сослаться на открытый источник.

Впрочем, публикация проекта в центральных изданиях даже спустя полгода после «эстонского прорыва» оказалась делом не легким. Памятуя о тех договоренностях, которые были достигнуты в ходе «круглого стола» в Союзе журналистов СССР 10 июня 1988 года, мы, естественно, предложили свой проект для публикации, прежде всего, тем газетам и журналам, которые клятвенно обещали его напечатать. Увы, «теннисный мячик» нашего проекта отскочил и от «Московского комсомольца», и от «Известий», и от «Литературной газеты». Всюду наши попытки наталкивались на прямой запрет Главлита. Не стал исключением даже сравнительно малотиражный и сугубо профессиональный журнал «Жур-

налист». Стоило главному редактору Д.С. Авраамову отправить текст нашего проекта в набор, как уже через час раздался звонок по «вертушке». Высокий чиновник Главлита, не вдаваясь в объяснения, сообщил, что этот материал напечатан быть не может.

Помощь пришла оттуда, откуда ее не ждали – из Главлита СССР, руководитель которого 9 февраля 1989 года дал развернутое интервью газете «Известия», в котором высказал некую несуразицу о нашем проекте. Нашим ответом, датированным 20 февраля 1989 года, стала реплика «Логика запрета и запрет логики». Ее, разумеется, тоже не хотели печатать. И тогда Д.С. Авраамов «разменял» реплику на проект, который разрешили напечатать, сняв только названия и номера статей.⁵⁶

Пока официальный проект продолжал оставаться за пределами гласности, инициативный авторский проект стал предметом оживленных дискуссий. Его обсуждали в писательских и журналистских организациях, на факультетах университетов. Естественно, первыми на появление инициативного авторского проекта отреагировали журналисты, профессионально заинтересованные в его судьбе. На него откликнулись телепрограммы «Взгляд» и «Добрый вечер, Москва», «Монитор» Ленинградского телевидения и «Человек, общество, закон» Оренбургского телевидения, газеты «Известия», «Комсомольская правда», «Литературная газета», «Московские новости», «Московский комсомолец», «Московский литератор», «Пензенская правда», «Тихоокеанская звезда» и т.д. Сенсацией назвал появление инициативного законопроекта о печати журнал «Демократический журналист».⁵⁷

Большой интерес вызвал проект у зарубежной прессы, особенно после того как был представлен членом советской делегации Ю.М. Батуриным на общеевропейском Информационном форуме СБСЕ, проходившем в Лондоне в апреле–мае 1989 года. На пресс-конференции нашей делегации публике был представлен инициативный авторский проект и раскритикован проект официальный. Это полностью сместило систему координат восприятия, чего, собственно, и добивался МИД СССР. Именно благодаря

⁵⁶ Батурин Ю., Федотов М., Энтин В. Каким быть Закону о печати? – «Журналист», 1989, № 3, с. 36-40.

⁵⁷ Батурин Ю., Федотов М., Энтин В. Путь к закону о печати в СССР. – «Демократический журналист», 1989, № 9, с.8–9.

тому, что министр иностранных дел СССР и член Политбюро ЦК КПСС Э.А.Шеварднадзе намеревался представить на форуме инициативный авторский проект как зримый символ гласности и перестройки, удалось сломить сопротивление Главлита, упорно блокировавшего издание проекта отдельной брошюрой. Только после звонка из МИДа цензура милостиво согласилась поставить на брошюре разрешительный штамп, который и сейчас можно найти там, на последней странице, среди прочих выходных данных, в виде странного для непосвященных индекса «А-00547» – личного номера заместителя руководителя Главлита СССР В.А. Солодина. Именно он 22 марта 1989 г. дал под давлением МИДа разрешение на публикацию брошюры, подготовленной в издательстве «Юридическая литература».

Только в эти дни, 20 апреля 1989 г. Политбюро ЦК КПСС наконец обсудило официальный проект Закона Союза ССР о печати.

«Цензура отменяется безусловно и навсегда»

Когда в Москве открылся I Съезд народных депутатов СССР, наша троица приступила к распространению проекта. Карманный формат брошюры очень подходил для того, чтобы проносить его в сравнительно больших количествах в Кремлевский Дворец съездов, где заседали депутаты, и в гостиницу «Москва», где многие из них жили.

Летом 1989 года борьба за закон о печати вступила в новую фазу: в Верховном Совете СССР была создана Рабочая группа, которой предстояло предложить парламенту текст законопроекта. В состав ее вошли: народные депутаты СССР, члены Комитета по законодательству Н.В. Федоров (руководитель группы), К.Д. Лубенченко, А.Е. Себенцов, Г.Х. Шахназаров, члены Комитета Верховного Совета СССР по вопросам гласности, прав и обращений граждан А.С. Ежелев, Б.Н. Никольский, М.Н. Полторанин, а также консультант журнала «Журналист» Н.В. Вайнонен, начальник юридического отдела Гостелерадио СССР В.М. Жарков, инструктор Идеологического отдела ЦК КПСС М.М. Рассолов, заведующий отделом Союза журналистов СССР В.М. Сергеев, член коллегии Госкомпечати СССР М.В. Шишигин и, наконец, создатели инициативного авторского проекта Ю.М. Батурин, М.А. Федотов и В.Л. Энтин.

Возникла конкуренция между официальным и инициативным авторским проектами, которую довольно быстро стал выигры-

вать инициативный проект. Рабочая группа взяв за основу (90%) инициативный проект, подготовила вынесение его на обсуждение парламента. На это последовал негласный запрет СМИ упоминать его. Лишь иркутская «Восточно-Сибирская правда» (13 сентября 1989 г.) и ленинградская «Смена» (12 октября 1989 г.), нарушили информационный бойкот инициативного проекта, одобренного Рабочей группой и двумя комитетами Верховного Совета СССР.

20 ноября 1989 г. проект закона о печати, подготовленный на основе инициативного авторского проекта, подписан председателями комитетов Верховного Совета СССР и роздан депутатам. На следующей неделе прошло обсуждение законопроекта в Верховном Совете СССР в первом чтении. Через полгода, 6-12 июня 1990 г. состоялось второе чтение и в заключительный день слушаний, 12 июня 1990 г. Закон Союза ССР «О печати и других средствах массовой информации», которым устанавливалась свобода массовой информации и отменялась цензура, был принят. Он вступил в действие 1 августа 1990 г. Так впервые в нашем Отечестве состоялась законодательная отмена цензуры и была гарантирована свобода прессы.⁵⁸

Мы назвали свой проект Закона о печати и других СМИ – инициативным авторским, чтобы подчеркнуть: взялись за его подготовку не по чьему-либо поручению, трудились над ним в свое свободное от работы время и не получали за эту работу никакого материального вознаграждения. Так как мы не были связаны какими-либо установками или обязательствами, то все, что записано в статьях проекта, отражало только наше собственное мнение. Руководство институтов, в которых мы работали, – Института государства и права АН СССР и Всесоюзного юридического заочного института – не только не давало нам каких-либо заданий по созданию проекта Закона о печати, но и поначалу ничего о нем не знало. Никогда наш проект не был представлен нами как произведение, к которому имели отношение эти институты. Никогда авторы не прикрывались их авторитетом. Мы благодарны руководителям наших институтов за то, что они не уволили нас, прикрывая собственные позиции. В то время это уже было очень много.⁵⁹

⁵⁸ Батурин Ю.М., Федотов М.А. Указ. соч., с. 71–82,

⁵⁹ Там же, с. 67-68, 71-82, 118, 178.

1990-1991: Российский закон о СМИ

Когда 1 августа 1990 г. началась практика применения союзного закона «О печати и других средствах массовой информации», выявились его пробелы и авторские просчеты, которые требовалось учитывать, заполнять и исправлять. Кроме того, депутаты (авторы тоже входили в их рабочую группу) не только улучшали проект, но и ухудшали его – в некотором смысле он явился результатом компромисса мощных сил. Когда готовился первый инициативный проект, главной целью была борьба за свободу прессы, а потом потребовалось разработать «технологии» этой свободы. Время изменилось: эпоха романтизма гласности прошла, пришел срок жестких технологий свободы прессы. Поэтому уже 29 сентября 1990 года начала работу над вторым инициативным авторским проектом – российским законом о средствах массовой информации, – в полной уверенности, что сможем снова «пробить стену» и повторить недавний успех.

На этот раз работа шла год. Текст новой брошюры с нашим инициативным авторским проектом российского Закона «О средствах массовой информации» подписан в печать 11 сентября 1991 г. Как ни странно, нам удалось второй раз пройти путь авторов и инициаторов закона – теперь в Верховном Совете РСФСР. 27 ноября состоялось обсуждение проекта российского Закона о СМИ в первом чтении, и менее чем через месяц, 19 декабря 1991 г., Верховный Совет РСФСР принял Закон «О средствах массовой информации» и ввел его в действие с 1 января 1992 г. К сожалению, при этом в текст Закона были внесены поправки, представлявшие реальную угрозу свободе прессы. Поэтому 22 декабря авторы проекта закона «О средствах массовой информации» Ю.М. Батурин, М.А. Федотов и В.Л. Энтин выступили с Открытым письмом Верховному Совету РСФСР с призывом вернуться к рассмотрению Закона и исключить антидемократические поправки. 26 декабря появилось Обращение Санкт-Петербургского Совета народных депутатов с призывом вернуться к рассмотрению проекта закона «О средствах массовой информации» и 27 декабря – Обращение Президиума Московского Совета народных депутатов к Верховному Совету Российской Федерации с поддержкой предложения авторов проекта закона «О средствах массовой информации» от 22 декабря. 27 декабря состоялось вторичное принятие российского закона о СМИ, его вступление в силу отложено до 13 февраля 1992 г.

Последние события происходили на фоне оформления распада Советского союза. Ввиду того, что президент М.С. Горбачев сложил с себя полномочия, страну с Новым годом поздравил сатирик Михаил Задорнов.

1991 – 1995: Что происходило со свободой прессы

Пик политической борьбы

Для прессы, как печатной, так и электронной, 1991 год прошел в работе в турбулентной политической среде.

В ночь с 12 на 13 января 1991 г. армейские подразделения и спецназ КГБ СССР взяли под контроль здание телерадиокомитета и телевизионную вышку в Вильнюсе (Литва). В.К. Молчанов отказался от ведения телевизионной программы «Время» из-за запрета освещать события в Вильнюсе. Ряд телеведущих ввиду их отказа читать официальные сообщения заменен дикторами. Независимая радиостанция «Эхо Москвы» в течение всего дня сообщала новости в своем эфире. 14 января на заседании Верховного Совета СССР М.С. Горбачев предлагает приостановить действие закона о печати. Увидев реакцию депутатов, М.С. Горбачев добавил: «Я не настаиваю». Верховный Совет СССР принял решение «поручить Комиссии по гласности вместе с Президиумом Верховного Совета разработать конкретные меры по обеспечению объективного освещения событий в стране» 16 января «Российская газета» и «Московский комсомолец» публикуют заявление президиума Союза журналистов Москвы, призывающее «всех честных журналистов проявить твердость и мужество в этот опасный для страны момент, встать на защиту демократии, правдиво и с величайшей ответственностью освещать происходящие события. Откровенно же тенденциозная подача информации ТАСС и Центральным телевидением не способствует урегулированию конфликта, а лишь ведет к его углублению и разжиганию национальной розни». 18 января «Российская газета» публикует ответное «Заявление журналистской организации ТАСС», в котором говорится: «С сожалением приходится констатировать, что президиум Союза журналистов Москвы не потрудился до публикации своего заявления ознакомиться с материалами корреспондентов ТАСС и агентства в целом по освещению событий в Прибалтике, которых только за последние три дня выпущено более 300». Заявление ТАСС об объективности сообщаемых

агентством новостей основывалось на том, что в структуре ТАСС работали две редакции: Главная редакция союзной информации и Главная редакция информации для заграницы, чье изложение новостей сильно отличалось. 25 января «Российская газета» публикует открытое письмо деятелей культуры «Мы отказываемся от сотрудничества с Центральным телевидением». 19 февраля на первом телевизионном канале выходит интервью Б.Н. Ельцина с призывом к М.С. Горбачеву уйти в отставку. 21 февраля Комитет Верховного Совета СССР по вопросам гласности, прав и обращений граждан принимает постановление «О практике применения Закона о печати и создании условий, способствующих объективному освещению средствами массовой информации событий, происходящих в стране». 22 февраля на Манежной площади в Москве собирается многотысячный митинг в защиту гласности. 11 марта уволили ведущих Телевизионной службы новостей, задуманной в противовес официальной программе «Время». 15 марта Б.Н. Ельцина не допустили к эфиру на центральном телевидении.

В ночь с 18 на 19 августа 1991 года представителями высшего руководства СССР, несогласными с политикой реформ Михаила Горбачева и проектом нового Союзного договора, был создан Государственный Комитет по чрезвычайному положению в СССР (ГКЧП СССР). Постановление ГКЧП №2 запрещало выпуск всех газет, кроме газет «Труд», «Рабочая трибуна», «Известия», «Правда», «Красная звезда», «Советская Россия», «Московская правда», «Ленинское знамя», «Сельская жизнь». Прекратили вещание практически все программы телевидения. 20 августа по инициативе Е.В. Яковлева принимается решение объединенными усилиями журналистов 11 газет начать выпускать «Общую газету». (Вспомним две однодневные газеты в Москве и Петрограде, ставшие предшественниками «Общей газеты»).

21 августа Указом Президента РСФСР № 69 «О средствах массовой информации» восстановлено действие Закона Союза ССР «О печати и других средствах массовой информации»). Информационное агентство ТАСС сообщило о снятии ограничений на выпуск газет и журналов. 22 августа следует Указ Президента РСФСР № 76 «О деятельности ТАСС, Информационного агентства «Новости» и ряда газет по дезинформации населения и мировой общественности о событиях в стране» (произведена реорганизация ТАСС; приостановлен выпуск ряда газет КПСС; агентство «Новости», издательства и полиграфические предприятия

КПСС переданы в Министерство печати и массовой информации РСФСР). В тот же день выходит первый выпуск «Независимой газеты», ставшей одной из самых ярких в 1990-х гг. 26 августа коллектив «Огонька» избирает нового главного редактора – Льва Гущина. Виталий Коротич ушел со своего поста. 27 августа Е.В. Яковлев назначен председателем Всесоюзной государственной телерадиовещательной компании. 15 сентября в последний раз телезрители смотрят программу «Время», выходявшую с 1968 года. 25 декабря над Кремлем спущен флаг СССР и поднят трехцветный флаг России. М.С. Горбачев попрощался с народами распущенного СССР в телевизионной речи, а 31 декабря за отсутствием президента страну с Новым годом поздравил сатирик Михаил Задорнов.

Борьба за медиаресурсы

В 1992-1993 гг. шла жесткая борьба между исполнительной и законодательной ветвями власти за контроль над медиаресурсами. Исполнительная власть взяла верх.

22 января 1992 г. при Правительстве России создано Информационное телеграфное агентство России (ИТАР); согласно указу Президента России «Об Информационном телеграфном агентстве России (ИТАР)» новое агентство создавалось на базе упраздняемых ТАСС и РИА «Новости». 20 февраля выходит указ Президента России № 164 «О дополнительных мерах правовой и экономической защиты периодической печати и государственного книгоиздания», а 17 июля – постановление Верховного Совета №3335-1 «Об экономической поддержке и правовом обеспечении деятельности средств массовой информации». 17 октября указом Президента России создана Федеральная телерадиовещательная служба «Россия» (ФТС «Россия»). 25 декабря – указом Президента России создан Федеральный информационный центр (ФИЦ) России. В непосредственное подчинение ФИЦ были переданы ФТС «Россия» и Пресс-центр Правительства России. На ФИЦ также было возложено руководство ИТАР и Российской государственной телерадиовещательной компании «Останкино».

19 января 1993 года указом Президента России телерадиокомпания ВГТРК придан статус общегосударственной телерадиокомпания. 5 марта распоряжением Президента РФ создан временный Совет при Президенте для выработки предложений по совершенствованию экономической, политической и правовой

защиты свободы слова, формированию подлинно демократической культуры в деятельности СМИ.

20 марта выходят сразу два указа Президента России: «О защите свободы массовой информации» и «О гарантиях информационной стабильности и требованиях к телерадиовещанию», которым утвержден «Минимальный стандарт требований к телерадиовещанию». В ответ 25 марта Верховный Совет РФ принял Постановление о создании собственной телерадиовещательной программы «РТВ-Парламент» и поручил ВГТРК выделить для нее эфирное время на телерадиоканалах страны.

29 марта 1993 г. IX (внеочередной) Съезд народных депутатов принял постановление «О мерах по обеспечению свободы слова на государственном телерадиовещании и в службах информации». По мнению депутатов, на государственном телерадиовещании существует политическая цензура, которая «приобрела новый специфический характер, проявляющийся в неравномерном предоставлении эфирного времени выразителям различных политических взглядов». Поэтому Съезд потребовал отменить Указы Президента России от 17 октября 1992 г. о ФТС «Россия» и от 25 декабря 1992 г. о ФИЦ России, упразднить ФИЦ России и ФТС «Россия». Было выдвинуто требование об установлении парламентского контроля на государственном телерадиовещании. Решено создать наблюдательные советы «по обеспечению свободы слова», сформированные исключительно представительными органами государственной власти. В постановлении также содержалась норма о назначении и освобождении от должности руководителей государственных телерадиовещательных компаний федерального значения только по согласованию с Федеральным наблюдательным советом по обеспечению свободы слова на государственном телерадиовещании.

12 июня на пресс-конференции в Кремле Президента РФ Б.Н. Ельцин произнес следующие слова: «Думаю, мало кто помнит (а жаль), что именно 12 июня, три года назад был принят первый в нашей стране Закон о печати... Фактически, это Закон о свободе прессы. Уже потом из него вырос российский Закон «О средствах массовой информации», более полный, более технологичный».

15 июля состоялось постановление Верховного Совета № 5450-1 «О Федеральном совете по обеспечению свободы слова на государственном телерадиовещании», а 20 августа министр печати и информации М.А. Федотов подал в отставку, мотивируя этот шаг тем, что он

не может «присутствовать при удушении средств массовой информации и, более того, быть вынужденным помогать этому черному делу». Отчасти Федотов имел в виду принятие Верховным Советом поправок к Закону о печати.

Смертельная профессия

Примерно в середине 1993 г. начинается печальный период в жизни российских СМИ: начинают гибнуть журналисты. Их начинают убивать в связи с их профессиональной деятельностью. Затем осенью в период октябрьского кризиса, выполняя свой долг гибнут корреспонденты различных изданий. Наконец, чеченская война тоже вносит свой вклад в журналистский мартиролог.

14 апреля 1993 г. убит в своей квартире в Грозном Дмитрий Крикорьянц, корреспондент газеты «Экспресс-Хроника» (Москва). 5 июня застрелен на улице Сергей Тимофеев, сотрудник «Четвёртого канала Останкино». 29 ноября в результате мощного взрыва в редакции газеты «Кубанский курьер» (террористический акт) погибла Елена Ткачёва, корректор.

Журналисты не могли не освещать события 3-4 октября 1993 г. 3 октября в 19:26 прекращено информационное вещание из аппаратных и студий московского телерадиоцентра в связи с угрозой захвата здания; спустя некоторое время информационное вещание возобновилось из резервной студии. В началась 21:00 атака сторонников Верховного Совета на телерадиоцентр «Останкино». В 22:15 работа телерадиоцентра «Останкино» была восстановлена. Но за этот час с небольшим были убиты у здания телерадиоцентра «Останкино» журналисты Рори Пек (ARD, Германия), Иван Скопан (оператор телекомпании TF-1 France), Игорь Белозеров (редактор 4-го канала «Останкино») и на рабочем месте внутри здания телерадиоцентра «Останкино» убит Сергей Красильников (видеоинженер телекомпании «Останкино»). На следующий день, 4 октября в перестрелке у здания Верховного Совета погибли Александр Сидельников (режиссёр и оператор киностудии «Леннаучфильм», Санкт-Петербург) и Александр Смирнов (корреспондент газеты «Молодёжный курьер», Йошкар-Ола, Республика Марий Эл).

Тем не менее, заметными событиями стали несколько указов Б.Н. Ельцина о средствах массовой информации. Так, 29 октября указом Президента РФ от 29.10.1993 № 1792 «Положение об информационных гарантиях предвыборной агитации» на период

избирательной кампании 1993 г. образован Третейский информационный суд. Интересно, что проект Положения писали на семинарах студенты факультета журналистики и юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, занимавшиеся в Школе права массовой информации, которую вел Ю.М. Батуриин (иногда семинары проводились на журфаке – в пяти минутах от Кремля, а иногда – и в самом Кремле, в кабинете Батурина). Некоторые из студентов указом президента России были введены в состав Третейского информационного суда, который возглавил д.ю.н. А.Б. Венгеров.⁶⁰ Третейский информационный суд во время предвыборной кампании в Государственную Думу зарекомендовал себя столь хорошо, что на его основе указом Президента РФ № 2335 от 31 декабря была образована Судебная палата по информационным спорам при Президенте Российской Федерации.⁶¹ Ее также возглавлял А.Б. Венгеров. Судебная палата по информационным спорам сумела завоевать уважение журналистского корпуса. Многочисленные иностранные делегации приезжали познакомиться с опытом работы невиданного института, разбиравшего коллизии СМИ.

5 декабря 1993 г. принят Указ Президента «О мерах по защите свободы массовой информации в Российской Федерации от 05.12.1993 № 2093, которым «приостанавливалось действие постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации от 29 марта 1993 г. “О мерах по обеспечению свободы слова на государственном телерадиовещании и в службах информации” и постановлений Верховного Совета РФ от 15 июля 1993 г. “О Федеральном совете по обеспечению свободы слова на государственном телерадиовещании” и от 23 июля 1993 г. “О приватизации государственных издательств, издательско-полиграфических комплексов и типографий”, устанавливавшие контроль со стороны Верховного Совета над СМИ (создание наблюдательных советов)», а перед самым Новым годом, 31 декабря – указ Президента РФ № 2334 «О дополнительных гарантиях прав граждан на информацию».

⁶⁰ Третейский информационный суд и первые свободные выборы. Сборник нормативных актов и документов. – М.: «Юридическая литература», 1994. – 112 С.

⁶¹ Судебная палата по информационным спорам. – Нормативные акты. Комментарии. Обзор практики. – М.: «Юридическая литература», 1995. – 192 С.

1994 – 1995 годы подтвердили смертельную опасность профессии журналиста в России. Даже неполный перечень погибших работников СМИ приводит к мысли, что против них была развязана настоящая война.

1 февраля 1994 г. в результате заказного убийства погиб Сергей Дубов, директор издательского дома «Новое время» (Москва). 26 апреля в результате заказного убийства погиб Андрей Андзердзис, издатель и депутат Госдумы (Москва). 15 июня убит Юрий Солтыс, редактор «Интерфакса» (Москва). 17 июля убита Елена Рощина, редактор детской газеты «Сами о себе» (Воронеж). 15 октября убиты Татьяна и Игорь Журавлёвы, работники Самарского бюро «Комсомольской правды». 17 октября погиб на рабочем месте в редакции газеты «Московский комсомолец» от взрыва мины-ловушки, подложенной в дипломат военный обозреватель Дмитрий Холодов. 30 декабря в Москве убит Владимир Анисимов, независимый журналист.

Чеченская компания только продолжила этот печальный список. В довоенных перестрелках в Грозном (Чечня) погибли: 26 ноября 1994 г. Хусейн Гузуев, директор ГТРК; 14 декабря Гелани Чаригов, журналист частной телекомпании «Маршо» (Свобода); 22 декабря Синтия Элбаум, фотокорреспондент «Тайм»; 31 декабря Билал Ахмадов, оператор частной телекомпании «Маршо»; 1 января 1995 Владимир Житаренко, специальный корреспондент газеты «Красная звезда»; первый российский журналист убитый во время чеченской кампании и Пётр Новиков, «Смена» (Москва); 7 января погиб журналист Султан Нуриев; 10 января в перестрелке в Червлёной (Чечня) погиб Йохен Пист, корреспондент немецкого журнала «Штерн»; 14 января в перестрелке в Грозном погиб Валентин Янус, оператор псковского телевидения; 17 февраля убит Вячеслав Руднев, независимый журналист, писавший для местных газет «Весть» и «Знамя» (Калуга). 4 марта – Максим Шабалин (Санкт-Петербург), руководивший политическим отделом газеты «Невское время», похищен и убит чеченскими боевиками. Феликс Титов (Санкт-Петербург), фотокорреспондент газеты «Невское время», пропал вместе с Шабалиным. 6 мая в перестрелке в Шатое (Чечня) погиб журналист Малкан Сулейманов. 22 мая – в Ведено (Чечня) убит Фархад Керимов, оператор «Ассошиэйтед Пресс». 17 июня в перестрелке с террористами в Буденновске (Ставропольский край) убита журналистка Наталья Алякина-Мрожек. 12 декабря – в перестрелке

в Грозном погиб Шимхан Кагиров, корреспондент газеты «Возрождение» (Грозный) и «Российской газеты».

Продолжались и заказные убийства. 1 марта 1995 г. в Москве, в подъезде своего дома убит ведущий программы «Час пик», первый генеральный директор ЗАО «Общественное российское телевидение» В.Н. Листьев. 3 марта убит Игорь Каверин, инженер радиостанции (Приморский край). 8 марта убит Олег Очкасов, журналист (Воронеж). 16 марта – убит Алексей Хропов, директор радиостанции Вокс (Москва). 6 июня убит Александр Коноваленко, журналист «Крестьянской газеты» (Волгоград). 4 августа убит журналист Сергей Назаров, бывший ведущий программы «Времечко» (Москва). 10 августа убит журналист Сергей Обехов (Петропавловск-Камчатский). 2 ноября убит журналист Андрей Уланов, Тольятти (Самарская область). 8 ноября убит Сергей Ананьев, пресс-служба ГУБОП (Иркутск). 12 ноября убит Виктор Литвинов, инженер радиостанции (Приморский край). 26 декабря убит журналист Вадим Алферьев, «Сегодняшняя газета» (Красноярск). Убийства прокатились по всей России. Что-то не так стало со свободой прессы в нашем отечестве.

XXI век. Россия. Свобода прессы и право на информацию

Особенности национальных решений проблемы укладываются в рамки одного из двух принципиальных подходов. В странах с богатыми демократическими традициями право доступа к информации предоставляется в первую очередь *гражданину*, а затем уже средствам массовой информации (СМИ), политическим партиям, деловым кругам и т.д. Напротив, при тех или иных ограничениях демократии вопрос о свободе информации подменяется лозунгом свободы прессы. Утверждается, что достаточно принять закон о печати, и тем самым обеспечивается право граждан на получение информации. При этом одновременно (и незаметно) достигаются два результата:

1) гражданин исключается из тех, кто имеет право непосредственного доступа к источникам информации;

2) формируется своеобразное понимание свободы информации исключительно как *права государства* информировать своих граждан не посредством обеспечения доступа к информации самих граждан, а через пресс-конференции, брифинги, вообще путем всякого рода *предоставления информации прессе*.

До начала XXI века наша страна – и Россия в 1917 году, и Советский Союз в финальные годы своей истории, и Российская Федерация – пыталась продвигаться, а затем и пошла по второму пути. Лишь в 1987 году была предпринята попытка принять закон «О гласности» – отечественный вариант проверенного мировой практикой осуществления права граждан на информацию. Она закончилась неудачей.

Тогда общество предприняло другую попытку – добиться принятия закона о свободе прессы с тем, чтобы журналисты использовали приобретенный инструмент, помогли принятию закона о праве граждан на информацию и тем самым возвратили бы свой долг обществу. В 1990 году был принят и вступил в силу Закон Союза ССР «О печати и других средствах массовой информации», отменявший цензуру и провозглашавший свободу массовой информации». В конце 1991 года был принят и в начале 1992 года вступил в силу российский закон «О средствах массовой информации», по сути, развивавший и конкретизировавший нормы, введенные его предшественником в 1990 году.

Однако, российские журналисты быстро забыли о том, кому обязаны свободой прессы, посчитали вполне естественным, что именно они обладают правом получения информации и через СМИ информируют общество. Лишь с принятием в начале 2009 года Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», который вступил в силу с 1 января 2010 года, наметилась (только наметилась!) возможность перехода на демократический путь. Нельзя утверждать, что этот переход уже совершился. Можно ли воспользоваться установленными законом правами и свободами, зависит от правоприменителя (государства), от складывающейся правоприменительной практики и, не в последнюю очередь, от установившейся в обществе системы ценностей, их иерархии: если деньги становятся выше свободы прессы (а в нашей стране так и случилось в период взрывного перехода к капиталистическим отношениям, несмотря на сохраняющиеся отдельные очаги с противоположными представлениями о долге журналистов и СМИ), то свобода прессы оказывается лишь высоколиквидным ресурсом, по хорошему курсу обмениваемому на деньги.

Отделение историко-филологических наук

Ю.М. Батурин

Российский путь к свободе прессы

Формат 60 x 84/16

Гарнитура Таймс

Усл. печ. л. 3,0. Усл. изд. л. 2,6

Тираж 20 экз.

Издатель – Российская академия наук

Подготовлено к печати

Управлением научно-издательской деятельности РАН

Отпечатано на оборудовании Управления делами РАН

Издано в авторской редакции

Издается в соответствии с распоряжением
президиума Российской академии наук
от 24 октября 2017 г. №10106-765,
распространяется бесплатно.