

УДК 342.951:364.3

ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ РОЗВИТКУ ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗМІ

Закриницька В. О.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри державно-правових дисциплін
юридичного факультету
Харківського національного університету
імені В. Н. Каразіна

Анотація: у статті досліджено особливості організації і нормативно-правового забезпечення органів управління у сфері ЗМІ в історичній ретроспективі. Представлено аналіз державних спроб структуризації ЗМІ.

Ключові слова: засоби масової інформації, масова інформація, інформаційна політика, право масової інформації.

Аннотация: в статье исследованы особенности организации и нормативно-правового обеспечения органов управления в сфере СМИ в исторической ретроспективе. Представлен анализ государственных попыток структуризации СМИ.

Ключевые слова: средства массовой информации, массовая информация, информационная политика, право массовой информации.

Annotation: the article examines the features of the organization and regulatory support of government bodies in the media in a historical retrospective. The analysis of state attempts to structure the media is presented.

Key words: mass media, mass information, information policy, mass media law.

Перш ніж перейти до розкриття особливостей сучасної системи управління у сфері ЗМІ визначення основних шляхів її вдосконалення, необхідно звернутись до історичного досвіду формування і розвитку цієї системи. Аналіз особливостей організації і нормативно-правового забезпечення у визначеній сфері в історичній ретроспективі має безумовний науковий інтерес і практичне значення. Такий аналіз дає можливість простежити основні тенденції розвитку ЗМІ, зрозуміти сутність організаційно-правових проблем, що виникли в процесі розвитку, дозволяє використати або врахувати позитивні здобутки та запобігти прорахункам, що мали місце в минулому.

Важливого значення для дослідження проблем, пов'язаних із історичним розвитком ЗМІ, його організації й особливостей нормативно-правового забезпечення, становлять наукові праці таких як Савостіна А.А., Бельський К.С., Козлов Ю.М., Кудрявцев М.А. М.Р. Зезина, В.П. Мельников, П.І. Нішеретнич, П.Д. Павленок, М.В. Фірсон, Є.І. Холостова та ін. В більшості проведених досліджень, що висвітлення названими вченими питань є певною мірою епізодичним, в контексті інших питань, їх розкриття має переважно оглядовий характер.

Звернемо увагу на те, що з 1703 Петро I видав Іменний Указ про заснування газети «Ведомости» [1, с. 50]. Зазначалось, що державним установам необхідно було надавати в газету інформацію про свою діяльність для подальшої публікації. Тим самим зробили спробу обмежити свободу слова і запобігти зловживанню друкованим словом шляхом встановлення контролю над випуском газети.

Законодавство про ЗМІ за часів правління Павла I розвивалося в першу чергу як «цензурне». У 1797 році він наказує, що книги, котрі здаються сумнівними, представляти на розгляд Раді його імператорської величності. Решта цензури надавалась на розгляд третьому департаменту Сенату. Так створюється нова цензурна інстанція – література підлягає безпосередньому нагляду уряду. Павло I організує цензурні установи у всіх портових містах. Пізніше він забороняє ввезення з-за кордону друкованих видань і музичних нот.

Вивчення й аналіз дореволюційних і сучасних наукових джерел з даної проблематики дає можливість зробити висновок, що зародження елементів управління з боку держави розвитком ЗМІ з періоду царського правління. Особливий розвиток цей процес отримує в період правління Олександра I, коли у 1804 р був прийнятий Статут про цензуру, який зберігав попередні норми, але дозволяв тлумачити спірні питання у вигідному для автора світлі. Недотримання вимог Статуту переслідувалося в судовому порядку. За часи правління Миколи I в 1826 р ввів новий статут про цензуру, який отримав назву «чавунний». На відміну від Статуту 1804 р в ньому було заборонено пропускати до друку текст, який можна було тлумачити неоднозначно, позначати точками місця, звідки цензорами була викреслена частина тексту.

Не можна обійти увагою і те, що у 30-і рр. вводиться ряд додаткових обмежень в області друкованого слова. З 1832 р дозволу на нові видання може видавати тільки цар. У 1836 р міністр освіти Уваров видає циркуляр про те, що «уявлення про дозвіл нових періодичних видань на деякий час забороняється» [1, с. 51].

Пізніше в 1865 р був прийнятий перший закон про пресу «Тимчасові правила про друк». За своїм змістом реформа друку була ліберальною, була скасована попередня цензура для журналів і газет, книг обсягом понад 10 друкованих аркушів. Загальний нагляд за періодичною пресою передавався з Міністерства освіти в Міністерство внутрішніх справ. Встановлювалась відповідальність друку перед судом. У 1882 р було введено нові «Тимчасові правила», затвердили повний адміністративний контроль над пресою. Нараді чотирьох міністрів було надано право припиняти видання будь-якого періодичного органу, позбавити видавців і редакторів продовжувати діяльність, якщо вона буде визнана «шкідливою».

Інтерес для дослідження представляє спеціальний указ від 24 листопада 1905 р., який декларував усунення адміністративного втручання в справи преси, відновлювався порядок судової відповідальності за порушення у пресі. Разом з тим, головне управління у справах друку при МВС і поліції мало право конфіскувати номери, призупиняти видання, закривати друкарні. Війна 1914 внесла істотні корективи в положення друку. З самого початку військових дій урядом була введена військова цензура, яка поширювалася на всі фронтові і прифронтові губернії. Діяльність військових кореспондентів була строго регламентована.

За радянські часи ЗМІ починає формуватися на абсолютно нових засадах, зокрема були закриті всі контрреволюційні газети, а їх друкарні були реквізовані і передані більшовицьким виданням. Одним з перших декретів Ради Народних Комісарів був Декрет про друк від 27 жовтня 1917 Декрет встановлював порядок закриття тих органів преси, які закликають до відкритого спротиву або непокори Робітничові і Селянському уряду, сіють смуту, закликають до діянь явно злочинного характеру. Пізніше 21 листопада був підписаний другий важливий документ в галузі засобів масової інформації – «Декрет про введення державної монополії на оголошення». Це означало, що всі видання недержавного типу позбавлялися доходів і, відповідно, можливості існування. А вже 10 лютого 1918 був затверджений «Декрет при революційному трибуналі друку», за яким «злочини і проступки проти народу, що здійснюються шляхом використання друку», надходили у відання Революційного трибуналу друку. 3 квітня 1918 була прийнята «Постанова Президії ВЦВК про обов'язок газет друкувати всі декрети і розпорядження ВЦВК і РНК, а також розпорядження і накази місцевих Рад».

Після прийняття Конституції РРФСР 1918 р у вітчизняній правовій системі друку розглядалась виключно з класових позицій. ЗМІ повинні були виконувати роль колективного агітатора і організатора. У цих умовах законодавче оформлення відносин преси з державою і суспільством не було в інтересах правлячої партії.

Правда, Декрет РНК РРФСР про пресу від 27 жовтня (9 листопада) 1917 р, який носив характер відвертої політичної репресії (на підставі цього акта до кінця року були закриті 92 газети), містив обіцянку: «Коли новий порядок зміцниться, всякі адміністративні впливи на друк будуть припинені; для неї буде встановлена повна свобода в межах відповідальності перед судом згідно найширшому і прогресивному в цьому відношенні закону». Однак обіцяний декретом нормативний акт зміг з'явитися лише в 1990 році. Попередні спроби створення радянського закону про пресу були безрезультатні. Всі вони націлювалися виключно на законодавче оформлення ролі преси як засобу масової інформації та пропаганди (СМІП), а отже, були приречені. Соціальна природа пропаганди така, що вона не тільки не потребує, але і не піддається правовому регулюванню – навіть в тоталітарній державі [2, с. 211].

Вивчення й аналіз сучасних наукових джерел з даної проблематики дає можливість зробити висновок, що у кінці ХХ – на початку ХХІ століття розвиток наукової думки, що стрімко зростав у всіх галузях науки, особливо розвивався у сфері історії, літератури, публіцистики, правознавства. Щодо засобів масової інформації, а саме адміністративно-правового регулювання цієї сфери на той час приділялось недостатньо уваги. Цьому передували, як зазначає В.М. Бебик, такі історико-політичні причини державного устрою того часу так званого Союзу Радянських Соціалістичних республік [3, с. 7].

Після того, як пройшов ХХ з'їзд КПРС як перехід від епохи культу особи до епохи вільного будівництва комунізму, у 1956 році відбувся ХХ з'їзд КПРС, на якому тодішній політичний лідер СРСР М. С. Хрущов у своїй доповіді викрив культ особи Сталіна, засудив репресії та інші перегиби в партійній політиці сталінських часів. Ця подія спричинила за собою великі суспільні звершення, що розпочалися зі змін в політичному житті громадян, а також у роботі тогочасних ЗМІ [4, с. 51-52]. Друковані ЗМІ, радіо та телебачення в II половині 50-х рр. ХХ століття почали більш вірогідно висвітлювати реальний стан в державі, до складу якої тоді належала республіка Україна, УРСР. При цьому, як і раніше, тогочасні засоби масової інформації залишалися під диктатором адміністративно-командного управління верхівки СРСР. І сама галузь журналістики, як і література, наука, прагнула звільнення від колишніх штампів, але в той же час створювала нові, як і раніше, прикрашаючи дійсність, затушовуючи дійсні факти, що не вигідно характеризували життя і політику соціалістичної партії в державі, продовжувала маніпулювати свідомістю народу. Панував культ особистості, а курс партії та її рішення трактувалися і розглядалися як єдино правильні [4, с. 52].

В той же час відбуваються деякі зміни у структурі ЗМІ, а саме виникають нові видання. Збільшується кількість суб'єктів ЗМІ [4, с. 54]. Так, в означений нами вище історичний період (середина і початок 2 половини ХХ ст.) виникають нові центральні суспільно-політичні та літературні журнали: «Питання історії КПРС», «Партійне життя», «Агітатор» та деякі інші. У 1960 році в СРСР видається вже 4 тисячі найменувань журналів, газет тоді ж виходило близько 3 тисяч, передплата на які диктувалась згори і була фактично обов'язковою. У 60-70-і рр. ХХ століття кількість газет і журналів в СРСР постійно зростала. Збільшувалися і тиражі. Періодика видавалася на 57 мовах народів СРСР і світу. Окремою є постанова ЦК КПРС від 18 вересня 1962 року «Про підвищення дієвості виступів радянської преси» [5, с. 12].

З 1953 року управлінням діяльністю друкованих ЗМІ займався відділ видавництва і поліграфічної промисловості Управління культури Виконкому Краснодарського крайового Ради депутатів трудящих. У 1964 році воно було перетворено Управління по друку Виконавчого комітету Краснодарського крайового Ради депутатів трудящих. Останнє несло відповідальність за зміст матеріалів преси, а також займався технічним забезпеченням її діяльності [6, с. 21].

Крайовий комітет по телебаченню і радіомовленню керував 44 редакціями районного радіомовлення і підкорявся Комітету радіоінформації при Раді міністрів СРСР. У підпорядкуванні комітету перебувало 73 радіовузла різних відомств (колгоспів, радгоспів, МТС).

Законодавство стосовно засобів масової інформації в радянській період можна охарактеризувати тим, що у 1950-60-і роки ЦК КПРС прийняло ряд постанов, що стосуються діяльності регулювання засобів масової інформації: «Про підвищення дієвості виступів радянської преси» (1953); «Про порядок вирішення на видання багатотиражних

газет і про зміну назв місцевих газет» (1956); «Про поліпшення освітлення в радянській пресі і по радіо життя соціалістичних країн» (1958); «Про поліпшення керівництва масовим рухом робочих і сільських кореспондентів радянській пресі» (1958); «Про подальший розвиток громадських почав в радянській пресі і радіо» (1960); «Про поліпшення радянського радіомовлення» (1960); «Про подальший розвиток радянського телебачення» (1960); «Про заходи щодо подальшого поліпшення роботи радіомовлення і телебачення» (1962); «Про підвищення дієвості виступів радянській пресі» (1963); «Про організацію державного комітету Ради міністрів СРСР з питань преси» (1963); «Про поліпшення інформації на радіо» (1964); «Про навчально-освітній програмі телебачення» (1965); «Про поліпшення роботи з розгляду листів і організації прийому трудящих» (1967) [7, с. 36]. Ці постанови були прийняті для впорядкування роботи засобів масової інформації у відповідності до вимог правлячої комуністичної партії в той період.

На самому початку перебудови Закон СРСР про пресу потрапив в план законопроектних робіт на XII п'ятирічку. Це було пов'язано з тими зобов'язаннями, які прийняв на себе СРСР, підписавши Підсумковий документ віденської зустрічі держав – учасниць НБСЕ (нині – ОБСЄ): «дозволити окремим особам, установам та організаціям з повагою до прав на інтелектуальну власність, включаючи авторське право, отримувати, володіти, відтворювати і поширювати інформаційні матеріали всякого роду» [7, с. 37].

Первісна версія офіційного проекту закону про пресу сформувалася в апараті ЦК КПРС на рубежі 1986-1987 рр. Тоталітарна сутність концепції законопроекту найбільш яскраво проявилася в закріпленні основних завдань преси: «мобілізація трудящих на вирішення завдань всебічного вдосконалення соціалістичного суспільства», «вміла і дохідлива пропаганда марксистсько-ленінських ідей, формування в масах комуністичного світогляду», «роз'яснення завдань і цілей радянського суспільства, миролюбної зовнішньої політики СРСР, показ досягнень радянської держави і країн соціалістичної співдружності» та ін. Побудований таким чином проект не міг розраховувати на підтримку розтривоженого в той час процесами демократизації суспільства [8, с. 34].

Вже починаючи з середини липня 1988 року, альтернативу офіційному проекту склав ініціативний авторський проект, розроблений трьома вченими-юристами Ю.М. Батуриним, М.А. Федотовим і М.Л. Ентіним. Концептуальна основа авторського проекту була принципово іншою: безумовне заборона цензури, визнання за громадянами і трудовими колективами права засновувати ЗМІ, забезпечення професійної та економічної незалежності редакцій, детальна регламентація здійснення права на інформацію і статусу журналіста, захист джерел довірчої інформації і т. д. [2, с. 22].

12 червня 1990 був прийнятий Закон СРСР «Про пресу та інші засоби масової інформації». Ухвалення його слід приймати за відправну точку становлення і розвитку російського законодавства про ЗМІ. 1 серпня 1990 Закон про пресу вступив в силу. І з цього моменту все більше і більше стала прояснюватися вбивча для тоталітарної системи сила даного правового акту [10, с. 295].

Аналіз особливостей організації і нормативно-правового забезпечення у визначеній сфері в історичній ретроспективі має безумовний науковий інтерес і практичне значення. Такий аналіз дає можливість простежити основні тенденції розвитку, дозволяє використати або врахувати позитивні здобутки та запобігти прорахункам, що мали місце в минулому.

Як ми вже зазначили вище, в радянський період головним суб'єктом масової комунікації, засобів масової інформації був ЦК КПРС. Існували інші суб'єкти (наприклад, видавці), але всі вони перебували в чітко визначених умовах, позначених лінією правлячої партії та керівними партійно-радянськими документами. У суспільно-політичній пресі існував жорсткий централізм.

У 90-х роках ХХ ст., після проголошення незалежності України, почався етап реформування ЗМІ як базової засади розбудови демократичного суспільства. На початку 1990-х рр., після проголошення Незалежності та прийняття «Закону України про друковані засоби масової інформації» у 1993 році, українські засоби масової інформації отримали можливість більш вільної діяльності. Але вже до виборів у Верховну Раду 1995 р. і президентськими у 1996 р. утворилися фінансово-промислові групи, відбувалося зрощення бізнесу і влади, які стали будувати нову систему управління і контролю діяльності ЗМІ. Досяг успіху в цьому, перш за все, великий бізнес. Утворилися медіахолдинги і організовані ними інформаційні війни до дефолту 1998 р. і в період виборів 1999 р [11, с. 12].

Що ж до тенденцій сьгоднішніх адміністративно-правових відносин у сфері ЗМІ, то на відміну від старої жорсткої системи державного управління пресою нинішня система є більш гнучкою. Приміром, якщо в радянський період поняття «опозиція» взагалі не могло існувати, то сьогодні в країні існують опозиційні видання різних напрямків [12, с. 11].

З 2000 р., як зазначає В. Селіванов у своїй роботі «Парадокси свободи і демократії» [13, с. 22] в керуванні пресою починається новий етап. Виконавча влада взяла цей процес під свій контроль, ставши засновниками суб'єктів ЗМІ. Сам по собі цей процес керування може зміцнювати адміністративну систему управління, вирішувати проблеми збереження єдності і цілісності країни, формувати загальнонаціональні інтереси, удосконалювати систему ЗМІ і т. д. Тобто, говорячи про позитив чи негатив у цій справі, треба виходити з того, який саме тип держави (демократичний) став утворюватись в останні п'ять-сім років.

Сьогодні ситуація у суспільно-правових відносинах держави та ЗМІ в юридичній площині є зовсім іншою. Кожен із суб'єктів, що собою організують комунікацію, за законом є повністю самостійним і економічно незалежним, визначає інформаційну політику сам. Але фактично набуває обрисів інша конструкція управління пресою. Крім законодавчих актів існують всілякі адміністративні інструкції та приписи, реально регулюють діяльність ЗМІ.

Таким чином, поява елементів формування державної системи знаходять історичне підтвердження з ХVІІІ ст. Історичний розвиток за радянських часів підтвердив факт існування системи управління, яка базувалася на виключно державницьких засадах. Становлення національної системи за період незалежності України. Право з боку держави