

ПРИЛОЖЕНИЕ № 3

В. А. Бильбасов

НУЖДЫ РУССКОЙ ПЕЧАТИ

(Доклад в Юридической комиссии 14 декабря 1897 г.)

Тридцать два года назад русская печать вступила в новый фазис своего развития. Законом 6 апреля 1865 г. сделан был первый шаг к переходу от предупредительной системы к системе карательной. Этот первый шаг был сделан робко, неумело: попытка ограничить господство предварительной цензуры сопровождалась усилением карательной власти администрации, не суда. Вследствие этого закон 6 апреля более возбуждал надежд в будущем, чем представлял гарантий настоящему, и, не удовлетворив в свое время никого, ни правительство, ни общество, не оправдал и до настоящего времени тех обещаний, которыми сопровождалось его нарожение. Комиссия статс-секретаря князя Оболенского¹, на которую было возложено в 1862 г. составление проекта Устава о книгопечатании, хотя признавала и громко заявляла, что *«произвол и насилие есть неизбежное свойство цензурных установлений»*, тем не менее находила, что *«внезапный и безусловный переход от действующей ныне предупредительной системы к преследовательной едва ли возможен»*. В составленном ею проекте сама же комиссия усматривала лишь *«путь, по которому правительство могло бы, идя последовательно, придти со временем, и даже в неотдаленном будущем, к возможности принять другую, более правильную систему ограждения общества от злоупотреблений печати»*. И действительно, в Высочайшем указе, при котором обнародован закон 6-го апреля 1865 г., этот закон был назван временным, составленным лишь *«впредь до дальнейших указаний опыта»*.

«Неотдаленное время» давно прошло, *«указаний опыта»* накопилось в избытке, и пересмотр временного закона как неправильного, как неудовлетворительного во многих отношениях является существенно необходимым.

Неудовлетворительным был признан этот закон, прежде всего, самими правительственными лицами еще до утверждения его Высочайшею

властью. Замена во многих случаях карательной власти суда карательной властью администрации вызвала, например, следующий протест министра народного просвещения статс-секретаря Головнина²:

«Система административных взысканий получила господство в тех странах, где, по существующим условиям, невозможно было восстановить цензуру предварительную, но вместе с тем являлось желание приблизиться к ней как можно более. В новом уставе, напротив, система административных взысканий является переходною мерою, то есть такою, при существовании которой литература должна приобрести известную опытность, известное самообладание и воздержность для умения пользоваться разумною свободою. Мне кажется, что система, о которой идет речь, не в состоянии развить в литературе этих качеств; опыт убеждает, что подобно предварительной цензуре, система административных взысканий возбуждает в обществе то раздражение, тот дух упорной и даже преднамеренной оппозиции, устранение которых должно иметь преимущественно в виду. Не достигая, следовательно, цели как переходная мера, административные предостережения создают много важных неудобств для правительства: при существующем порядке цензор не допускает появления в свет вредной статьи, и как действия цензора, так и самая статья, подвергшаяся запрещению, становятся известны лишь весьма ограниченному кружку лиц. При системе же взысканий административная кара постигает статью уже тогда, когда она проникла в публику; взыскание не ослабляет произведенного ею впечатления — напротив, внимание публики еще более привлекается к ней, и она получает такое значение, на которое часто не имела никакого права. Публика становится в таких случаях как бы судьей между правительством и журналистикою и принимает почти всегда сторону последней. Мне кажется, что подобное положение весьма невыгодно для правительственных органов; уже по одному этому, если бы даже существовала у нас система административных предостережений, то ради ограждения интересов и достоинства правительства нужно было бы стремиться к ее отменению».

Малого того. Находя «предварительную цензуру несостоятельною для достижения целей правительства» и полагая, что «всего бы полезнее вовсе отменить оную, заменив прямо взысканием по суду», министр Головнин указывал на следующие «совершенно необходимые» изменения в проекте Устава о книгопечатании:

1) вовсе исключить систему предостережений, вредную и для правительства и для литературы;

«2) предоставить редакторам периодических изданий право свободного выбора, по их собственному усмотрению: а) подвергаться предварительной цензуре, не отвечая за статью, пропущенную цензором,

или б) издавать журнал или газету без цензуры и в таком случае вносить определенный залог и подвергаться взысканиям по суду, но отнюдь не по административному распоряжению;

и 3) ясно разграничить значение и права *собственника* периодического издания и значение *ответственного редактора*, с тем, что первый и его наследники не подвергаются лишению своей собственности за вину последнего».

Общество приветствовало закон 6-го апреля, хотя и неудовлетворительный, как новую эру если не всей, то столичной печати, эру, открывавшую новый путь, более осмысленный и целесообразный, и обещававшую распространить «более правильную» систему на всю Империю. Печать, преимущественно, конечно, столичная, увидела в новом законе свое возрождение и с радостью приняла свое новое крещение судом. В этом отношении печать оказалась вполне на высоте своего положения: до какой степени скромно и серьезно отнеслась печать к своему долгу служения общественным интересам, лучше всего видно из того, что в течение первых двух лет, в 1866 и 1867 гг., администрацию было возбуждено 16 судебных преследований против различных изданий, причем из этого числа: по 7-ми обвинениям прокурорский надзор не усмотрел даже состава преступления, по 4-м вынес оправдательные вердикты и лишь по 5-ти состоялись обвинительные приговоры.

Не подлежит никакому сомнению, что, сравнительно с прежними постановлениями, закон 6-го апреля 1865 г. представляется более льготным для русской печати; но, к сожалению, в равной мере неоспоримо, что в этом законе не заключалось окончательного и откровенного поворота не только к правовому порядку, но даже к судебному. Указанные выше судебные решения громко свидетельствовали пред общественным мнением, что русская печать созрела вполне и что прямой переход к порядку чисто судебному не представляет ни малейшей опасности. Иначе взглянула на это администрация и приняла свои меры. Прошло не более года практики нового закона о печати, как правительство начало издавать ряд мероприятий, ясно указывавших, что оно отрекалось от нового пути, им же намеченного в законе 6 апреля 1865 г.

Вот эти мероприятия:

12 декабря 1866 г. изменяются для дел печати правила процессуального уголовного законодательства, причем вводится принцип заочного решения (ст. 12) и предварительного ареста произведений печати (ст. 10), преследуемых в уголовном порядке (Собрание узаконений 1866 г., № 111, стр. 830);

13 июля 1867 г. печатание отчетов о заседаниях, а также суждений, прений и речей, состоявшихся в земских, дворянских и городских, общественных и сословных собраниях, запрещается без предварительно-

го разрешения губернского начальства (Собрание узаконений 1867 г., № 63, стр. 612);

28 апреля 1870 г. известия, касающиеся Особ Императорской фамилии, придворных торжеств, съездов и т.п. запрещено печатать без предварительного разрешения министра Императорского двора (Собрание узаконений 1870 г., № 23);

7 июня 1872 г. на администрацию переносятся функции, принадлежавшие прежде суду (ст. I); срок между отпечатанием и выпуском в свет сочинений увеличивается для обеспечения за администрацией возможности более тщательного цензурного рассмотрения их (ст. 6); постановляется, что административное задержание не устраняет права судебного преследования того же автора (ст. 4), и, таким образом, момент наказуемости придвигается к моменту напечатания вместо прежнего момента обнародования (ст. 5; Собрание узаконений 1872 г., № 52).

16 июня 1873 г. последовал закон о временном ограничении гласности и свободы обсуждения: «если соображением высшего правительства найдено будет неудобным оглашение или обсуждение в печати в течение некоторого времени какого-либо вопроса государственной важности, то редакторы изъятых от предварительной цензуры повременных изданий поставляются о том в известность через Главное управление по делам печати, по распоряжению министра внутренних дел». Нарушение этого распоряжения дает министру внутренних дел право приостановить выпуск в свет провинившегося издания на срок до трех месяцев (Устав о цензуре, ст. 140, 165).

Это постановление носит уже на себе явные следы прежнего порядка, который выразился еще определеннее лишь 27 августа 1882 г. во «временных правилах», которыми соглашению четырех министров предоставлено право запрещать периодические издания.

Дальше этого идти уже некуда. Оставалась лишь область общих гражданских прав, и в последнее время, как известно, администрация коснулась и этой области, обездолив во многих отношениях положение лиц, причастных так или иначе к печатному делу.

Замечательно, что при всех таких, приведенных выше, распоряжениях правительство неизменно напоминало о предстоящем пересмотре законов о печати и издавало «временные правила», например, лишь «впредь до изменения в законодательном порядке действующих постановлений о печати». Между тем, в последние 32 года такого «изменения» не последовало, и все эти «временные» правила и «временные» распоряжения, крайне стеснившие гласность и ограничившие свободу обсуждения, обещанные в законе 6 апреля 1865 г., продолжают свое действие и введены, путем кодификации, в действующий «Устав о цензуре и печати» (Свод законов. Т. XIV).

Этот «Устав» в его нынешнем виде является уже прямою противоположностью закона 6 апреля 1865 г. Если, по слову Императора Александра II, закон этот вызван желанием «дать отечественной печати возможность облегчения и удобства», то «Устав о цензуре и печати» не скрывает своего стремления стеснить и ограничить русское печатное слово всевозможными затруднениями и неудобствами, упоминая о правонарушениях, закон 6 апреля подвергает печать прежде всего судебному преследованию и затем уже административному взысканию, устав — исключительно административным взысканиям, и в последние годы правительство вовсе не обращалось к суду по делам печати.

Приступая к составлению проекта устава о книгопечатании, правительство сознавало, как мы видели, что цензура зиждется на произволе и насилии; теперь, спустя более 30 лет, произвол и насилие администрации перенесены и на те роды печатных произведений, которые по закону 6 апреля освобождены от цензуры. Закон 6 апреля имел в виду ограничить значение цензуры и сократить сферу ее влияния, категорически заявляя, что лишь «духовная цензура и цензура иностранная остаются на существующем теперь основании» (Указ. IV, а); в настоящее время, кроме многих постоянных, учреждаются и временные цензуры, *ad hoc*, как, например, в нынешнем еще году отчеты о заседаниях здешней Городской думы были подчинены цензуре петербургского градоначальника.

Что же осталось от закона 6-го апреля? Во что обратились те светлые надежды, которые были им возбуждены?

Основная мысль реформы императора Александра II искажена, место закона заняли административные распоряжения, судебные приговоры заменены административными взысканиями, и все это без малейшего повода со стороны печати. Нынешним деятелям русской печати приходится только повторять раздавшуюся 300 лет назад жалобу первого русского печатного деятеля Ивана Федорова на гонения, испытанные им в Москве «не от самого государя, но от многих начальник и учитель, которые на нас, зависти ради, многие ереси умышляли».

Оставаться в таком положении русская печать не может. Как «служение муз не терпит суеты», так и служение родине путем печати не терпит административного гнета. Искреннее, честное служение печати возможно только при свободе слова, подчиненного общему закону и судебной власти. В настоящее время необходимость свободы слова сознают все; «самые бесы веруют и трепещут», — по слову апостола. Свобода слова — идеал, к которому следует стремиться и которого никогда не должно упускать из вида. Без идеалов жить нельзя. Достигаются они, конечно, с большим трудом, но ведь и Царствие Божие нудится...

Мечтать о свободе слова при существовании цензуры не только можно, но и должно. Еще Миттермайер справедливо заметил, что «возможный вред свободы печати лежит не в ней самой, а в злоупотреблении ею, между тем как вред цензуры неотделим от этого института», который, по признанию самого же русского правительства, основан на «произволе и насилии».

С точки зрения свободы слова закон 6 апреля 1865 г. может быть рассматриваем лишь по сравнению с положением печати во время безграничного господства предварительной цензуры. В этом отношении закон 6-го апреля, хотя и перенесший на русскую почву французскую систему административных взысканий, является для русской печати значительным приобретением — он расширил поле зрения печати и приумножил предметы ее ведения. Теперь стало возможным обсуждать такие вопросы и излагать такие взгляды, на которые прежде наложен был цензурный запрет. Это большой плюс в истории русской печати, которая с признательностью будет вспоминать толчок, данный ей законом 6 апреля 1865 г.

Этот закон сослужил свою службу и, как сам по себе, так и особенно в силу позднейших его искажений дополнениями и изменениями подлежит коренному пересмотру во многих, если не во всех своих частях.

Составители его отнеслись к своей задаче, как мы сказали, робко и неумело. Они, прежде всего, внесли рознь в русское общество и в русскую печать: в русское общество — резко отделив столичных жителей от провинциальных, причем все «облегчения и удобства» предоставлены столичным жителям, а обездоленная провинция осуждена стенать под гнетом цензуры; в русскую печать — расколов печатные произведения на две части, механически, по числу листов, более или менее 10 оригинальных и более или менее 20 переводных, причем многолистные пользуются всеми льготами карательной системы, а малолистные подчинены всем неудобствам предварительной цензуры. Всякая рознь несправедлива, в данном же случае она и несправедлива.

Обездоление провинциальной печати мотивировалось «отсутствием правильно устроенных судов и органов преследования», этих «первых и самых существенных условий». В настоящее время, со введением судебной реформы в Европейской России и отчасти в Азиатской, такой мотив отпадает сам собою, и ничто уже не препятствует сравнению провинциальной печати со столичною во всех условиях ее существования.

Освобождение от цензуры сочинений оригинальных свыше 10 листов и переводных свыше 20 является значительною льготою, которая, однако, не в силах оправдать невзгод, обрушившихся на сочинения небольшого объема. Если уж нужно ограждать народ от чтения, хотя он и вообще читает крайне мало, то, кажется, более справедливо и, во всяком

случае, более искреннею мерою могла бы служить в этом случае цена брошюры, а не величина ее. Опасение, что брошюра проникнет в народ, обусловливается прежде всего стоимостью ее, а не числом листов. Практика бывшего Комитета грамотности свидетельствует, что книги, стоимостью своею превышающие 10 коп., в народе не расходятся. Но и при этом, однако, не должно забывать, что «освобождение книги и стеснение брошюр равносильно дозволению теории с запретом всякой попытки осуществления ее, признанию науки только на бумаге, а не в жизни» (*B. Constant. Cours de politique, II, 73*).

В 1865 г. русская печать с искреннею готовностью отказалась от полной безнаказанности, обусловленной подчинением цензуре; в настоящее время она с радостью примет на себя все тяжелые последствия ответственности пред судом, даже «немилостивым», ради освобождения от произвольной и насильственной системы административных взысканий.

В настоящее время русская печать, особенно же периодическая, зависит в своем начальном и конечном пункте от усмотрения администрации. Предварительное административное разрешение для основания журнала или газеты, административное утверждение редактора, требование залогов, раздача предостережений, запрещение розничной продажи, воспрещение печатания объявлений, изъятие известных вопросов от обсуждения, прекращение издания по соглашению четырех министров — что это, как не административная опека, преследующая периодическое издание от колыбели до могилы? Если полное отстранение этой опеки представляется *par le temps qui court* немислимым, то частичное ее умаление является все-таки безусловно необходимым.

Предварительное административное разрешение как неперемное условие для основания журнала или газеты, признававшееся и самою комиссиею «произволом», является совершенно излишним для самой администрации, от которой вполне зависит остановить во всякое время выход в свет повременного издания, и крайне несправедливым для общества: выбор занятий должен быть свободен для каждого, и запрещение заниматься тем или другим делом есть ограничение гражданских прав, немислимое по нашим законам без судебного приговора, вызванного известным проступком.

Назначение залога мотивируется пополнением взысканий, могущих пасть на издание, а между тем как наибольший штраф за проступок печати назначен в законе в 500 руб., залог определен в 5000 руб., очевидно несправедливо и без нужды (даже по ст. 1033 Уложения о наказаниях штраф не может превысить 2275 р.). Рассматривать залог как имущественный ценз нельзя, так как закон ничем не обусловил принадлежность залога именно издателю.

Запрещение розничной продажи и воспрещение печатания объявлений — две административные кары, в законе 6-го апреля 1865 г. вовсе не упоминаемые; о запрещении розничной продажи ничего не говорится и в «Уставе о цензуре и печати». Воспрещение печатания объявлений было установлено для подцензурной печати в 1863 г., и почему эта кара попала кодификационным путем в «Устав о цензуре и печати», нигде не разъяснено. Между тем обе эти кары, предоставленные дискреционной власти министра внутренних дел, действуют внезапно, ничем не мотивируются, не могут быть предвидимы и наносят материальный ущерб, значительно превышающий все штрафы, налагаемые по суду.

Подобно запрещению розничной продажи и печатания объявлений, стеснения в правах издателя и в выборе редактора принадлежат также к новейшим изобретениям, о которых не упоминается в законе 6 апреля 1865 года. Закон этот видел в издателе собственника, признавал издание собственностью и ничем не нарушал гражданских прав издателя. Новейшее постановление Комитета министров, лишаящее издателя права распоряжаться своею собственностью, противоречит общим гражданским законам и как таковое подлежит отмене.

Утверждение редактора всецело принадлежит администрации, причем в законе 6-го апреля не указано, при отсутствии каких условий может последовать неутверждение редактора. Первоначальная комиссия полагала, что «если правительству предоставлено безусловное право разрешения или неразрешения тому или другому лицу быть редактором, то затем уже излишне определять законом же, какие качества должны иметь редакторы». Из этого дискреционного права утверждать или не утверждать редактора никоим образом, однако, нельзя создавать нигде и ничем в законе не обозначенного *временного* редактора. По самому смыслу закона, лицо, признанное способным быть редактором временно, имеет все права быть редактором постоянно. Создание *временного* редактора может быть объяснено лишь желанием администрации не стесняться ст. 12-й гл. II, в которой точно определены три условия, при которых утрачивается звание ответственного редактора, но оправдано ничем быть не может. Припомним при этом, что комиссия не придавала особого значения перемене редактора и даже за замену одного редактора другим «без получения на то установленного законом разрешения» налагала пеню в наименьшем размере — от *пяти* до сорока рублей.

Во главе административных взысканий закон 6-го апреля ставит предостережения. Статья 29-я главы II-й гласит: «**Министру внутренних дел** предоставляется право делать повременным изданиям предостережения с указанием на статьи, подавшие к сему повод. Третье предостережение приостанавливает продолжение издания на срок, который министром внутренних дел при объявлении предостережения

будет назначен, но не свыше 6-ти месяцев». Статс-секретарь Головнин находил, как мы уже упоминали, систему предостережения «вредно и для правительства, и для литературы». Насколько эта система вредна для литературы, это знают все редакторы и издатели повременных изданий; что же касается вреда для правительства, то в настоящее время все историки второй французской империи, с **Delord во главе**, свидетельствуют, что система предостережений, изобретенная французскою администрациею, много содействовала падению империи Наполеона III — **под защитой предостережений во все части французской администрации** вкрались и укоренились такие злоупотребления, что организм империи оказался совершенно расшатанным и никуда не годным. Об уничтожении системы предостережений можно в настоящее время только мечтать, без всякой надежды на осуществление этой мечты. Значительным шагом вперед являлось бы теперь уже одно регулирование предостережений, в смысле назначения срока, в течение которого предостережение может сохранять свою силу. В этом отношении имеет большое значение первоначальный проект, в котором сила и значение предостережения была точно ограничена. Статья 105-я проекта формулирована так: «Всякое частное повременное издание, в течение одного года подвергшееся двум предостережениям, по третьему считается прекращенным, если то [третье] предостережение состоится в течение того же самого года или последующих трех месяцев».

Говоря о законе 6 апреля 1865 г., необходимо упомянуть о главе III, трактующей о типографиях, литографиях, металлографиях и заведениях, производящих и продающих произведения тиснения. Читая первые 24 статьи, посвященные этому вопросу, нельзя не вспомнить Высочайший указ, изданный более ста лет назад 15 января 1783 года³, в котором Императрица Екатерина II повелевала не различать типографий от прочих фабрик и ремесленных заведений и предоставляла «каждому по своей собственной воле заводить оные типографии, не требуя ни от кого дозволения, а только давать знать о заведении таковом Управе благочиния того города, где он ту типографию иметь хочет» (Архив Сената, 153, л. 58; Полное собрание законов. 15634). Этот указ был весьма благодетелен для типографского производства — при Екатерине II начали заводиться типографии, *даже в русских селах* (Библиографические записки. I, 279). **Дальнейшая политика совершенно убила промышленность**, которая обещала развиваться в значительных размерах, но, как известно, нимало не воспрепятствовала существованию нелегальных типографий, произведения которых стали появляться вслед за изданием закона 6 апреля 1865 г. В этом отношении возвращение ко взглядам на типографское искусство, высказанным в указе 15 января 1783 г., представляется весьма желательным.

Если бы, по примеру западноевропейских обществ, от нас потребовалось резюмировать все вышеизложенное и представить наши пожелания в форме проекта закона, мы предложили бы следующие две статьи:

Ст. 1-я. Каждый русский подданный имеет право свободного изъяснения своих мыслей словом, письмом, печатью, рисунком и иными способами.

Ст. 2-я и последняя. Свобода печати не подлежит отмене, ограничению и приостановлению ни в каком случае и никаким способом.

Примечания

Василий Алексеевич Бильбасов (1837–1904) — историк, журналист, в 1871–1884 гг. — фактический редактор газеты «Голос».

Документ печатается по: ОР РНБ. Ф. 73. Оп. 1. Д. 35. Л. 27–33 об.

¹ См.: Приложение № 1, примечание 3.

² Головнин Александр Васильевич (1821–1886), в 1862–1866 гг. — министр народного просвещения.

³ ПСЗ. Собр. 1. Т. 21. № 15634.