ИСТОРИЯ ЖУРНАЛИСТИКИ

Бабюк Максим Иванович, кандидат философских наук, доцент кафедры теории и экономики СМИ, факультет журналистики МГУ имени М. В. Ломоносова, Москва, Россия; e-mail: mbabyuk@yandex.ru, ORCID 0009-0007-1766-3483

РАЗВИТИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОВЕТСКОЙ ПЕРИОДИЧЕСКОЙ ПЕЧАТИ В УСЛОВИЯХ НЭПА

В статье анализируются особенности правового регулирования экономических аспектов деятельности советской периодической печати в 1920-е гг. На основе анализа первоисточников, а также ряда архивных материалов утверждается, что в период нэпа законодательство в области СМИ постоянно развивалось, оставаясь все же несовершенным: большая часть вопросов деятельности печати долгое время вообще формально не регулировалась, а многие проблемы решались административным путем. Однако к концу 1920-х гг. законодательство в области печати было в основе своей сформировано. Причем характер и правовых актов, и правоприменения в целом отражал требования политической системы к важнейшей для нее сфере массовой коммуникации.

***Ключевые слова**: 1920-е гг., периодическая печать, нэп, законодательство, хозяйственные аспекты работы печати.*

Как цитировать: *Бабюк М. И.* Развитие правового регулирования хозяйственной деятельности советской периодической печати в условиях нэпа // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 10: Журналистика. 2024. № 1. С. 70–92. DOI: 10.30547/vestnik.journ.1.2024.7092

Maksim I. Babyuk, PhD in Philosophy, Associate Professor at the Chair of Media Theory and Economics, Faculty of Journalism, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia; e-mail: mbabyuk@yandex.ru, ORCID 0009-0007-1766-3483

DEVELOPMENT OF LEGAL REGULATION OF THE ECONOMIC ACTIVITIES OF THE SOVIET PERIODICAL PRESS UNDER THE NEW ECONOMIC POLICY

The article analyzes the features of legal regulation of the media economy in the USSR during the 1920s. On the basis of primary sources and archival material, it is argued that legislation in the field of mass media was in constant development during the NEP period, although it was not comprehensive or of high quality. It was formed from 1917 to the end of the 1920s when hundreds of acts were created and

regularly amended. This also applied to economic laws. Some of them were formed during War Communism and had an extraordinary nature. During the NEP era, many new acts were adopted that authorized commercial activities in the media. However, some of these acts were replaced at the end of the NEP in accordance with new political conditions. During the 1920s, the media economy was regulated by political will rather than by law.

***Key words**: 1920s, legislation, NEP, press, media.*

To cite this article: Babyuk M. I. (2024) Razvitie pravovogo regulirovaniya khozyaystvennoy deyatel'nosti sovetskoy periodicheskoy pechati v usloviyakh NEPa [Development of Legal Regulation of the Economic Activities of Soviet Periodical Press Under the New Economic Policy]. *Vestn. Mosk. un-ta. Ser. 10: Zhurnalistika 1*: 70–92. DOI: 10.30547/vestnik.journ.1.2024.7092

DOI: 10.30547/vestnik.journ.1.2024.7092

Введение

Проблему правового регулирования советской системы печати нельзя отнести к исследованным областям отечественной истории. Политизация и идеологизация системы массовой коммуникации в СССР в существенной степени определяли и характер самого правового обеспечения, и формирование научного осмысления этой проблематики. Поэтому в советский период работ, которые бы ретроспективно анализировали формирование и развитие правовых норм в области медиа, было немного. Особенно это касалось раннего периода развития советского государства. Сложность этого времени, неоднородность его трактовок в отечественной политике и науке не способствовали исследованию проблемы. В частности, правовые аспекты развития советской печати периода нэпа наиболее активно изучались как раз в период реализации новой экономической политики в СССР. Причем занимались этим, как правило, специалисты, имевшие прямое отношение к практическому регулированию деятельности СМИ. Так, автором наиболее полных сборников по советскому законодательству в этой области, регулярно выпускавшихся с обновлениями в конце 1920–1930-х гг. был Л. Г. Фогелевич, юрисконсульт комитета печати при Наркомате внутренней и внешней торговли – одного из ключевых органов в контексте хозяйственного развития отрасли (1927; 1929; 1931). Однако эти издания были исключительно сборниками документов. Какой-либо аналитики они не предполагали. Впрочем, в период 1920-х гг. вопросы права СМИ были предметом

и отдельных аналитических работ (Щелкунов, 1922; Израэлит, 1925). Это была достаточно профессиональная аналитика, однако она ограничивалась, с одной стороны, вопросами идеологии, с другой – тем, что осуществлялась в условиях активного развития законодательства, а потому страдала неполнотой. По мере же сворачивания нэпа этот вопрос постепенно утратил свою актуальность и надолго выпал из поля зрения исследователей. СМИ стали предметом политического регулирования, и узкоправовые вопросы по теме практически не поднимались.

Не получила глубокого развития проблематика и позднее, в постсоветский период, когда политические ограничения перестали существовать. В рамках ревизии советской истории было много более актуальных тем. Тем не менее тематика права СМИ периода раннего СССР появлялась на страницах различных исследований (Зеленов, 2000; Горяева, 2009 и др.), а несколько небольших, но примечательных работ были напрямую ей посвящены (Захарцев, 2004; Ильина, 2013). Однако, учитывая обширность темы, говорить о полном ее раскрытии на сегодняшний день сложно. А уж вопросы правового регулирования хозяйственной деятельности предприятий печати практически не исследованы.

Данная работа является попыткой оценки в самом первом приближении формировавшейся в 1920-е гг. правовой базы функционирования советской системы печати. Основой ее стал анализ изданных в 1920-е гг. трудов, а также принятых в этот период нормативных документов, посвященных правовому регулированию СМИ. В рамках исследования использовались отдельные архивные документы Агитпропа ЦК РКП(б), а также редакций советских печатных изданий, в которых так или иначе поднималась проблематика правового регулирования.

Законодательство о печати в условиях революции и Гражданской войны: становление системы и ключевые особенности

Формирование юридической базы и мер административного характера для работы печати в новых условиях большевики начали почти сразу после прихода к власти. Однако условия, в которых оно происходило, а также позиция новой власти, не желавшей опираться на опыт дореволюционных специалистов в этой обла-

сти, но не имевшей достаточного опыта в сфере права, способствовали специфическому характеру развития законодательства в период революции и Гражданской войны. Оно было недостаточно системным, носило декларативный или ситуативный характер. Однако законотворческая деятельность большевиков была активной, причем современники отмечали сразу несколько этапов развития законодательства о печати в первые годы советской власти (Щелкунов, 1922: 178). М. И. Щелкунов, в тот период заместитель заведующего Книжной палаты и сотрудник Госиздата и ГИЖа, выделял три таких этапа: а) с 7 ноября (25 октября) 1917 до 19 июля 1918 г., когда была опубликована первая Конституция РСФСР, в которой устанавливались основные правовые нормы, касающиеся в том числе печати; б) с 19 июля 1918 по 2 мая 1919 г. – рубежом был декрет о Государственном издательстве, ставшем одной из ключевых организаций в области управления печатью; в) со 2 мая 1919 и до июня 1922 г., когда были введены в действие Уголовный кодекс РСФСР (1.6.1922 г.) и Положение о Главлите (6.6.1922 г.) (1922: 178).

Такая периодизация может считаться актуальной только в связи с реализацией основной, по мысли большевиков, задачи законодательства – регламентации политических свобод и задач печати, в том числе периодической. Применительно же к регулированию хозяйственной деятельности печати говорить о такой же целостной периодизации сложно. В период Гражданской войны практически все правовые инициативы в этой области были связаны с необходимостью обеспечения экономических условий для выпуска советских изданий. Учитывая то, что ситуация в этот период характеризовалась нарастающим кризисом, в рамках развития законодательства о хозяйственной деятельности можно условно выделить два ключевых этапа: 1) с октября 1917 по лето 1918 г., когда сохранявшиеся остатки рынка печати требовали от большевиков создания условий для перераспределения ресурсов в пользу собственных изданий, что осуществлялось за счет формального закрепления монополизации и конфискаций; 2) с осени 1918 по весну 1921 г. законодательное регулирование сводилось к принятию директивных документов по распределению ресурсов в рамках экономики эпохи военного коммунизма.

Соответственно, на первом этапе большевиками был принят ряд документов, оказавших колоссальное влияние на хозяйственную деятельность предприятий печати в стране. Ключевым в этом

отношении оказался принятый 7(20) ноября 1917 г. Декрет Совета народных комиссаров о введении государственной монополии на объявления[1]. Документ этот преследовал одновременно две цели: подрыв экономической базы оппозиционной периодики и укрепление финансовой базы вновь формируемой государственной системы печати. Оппозиционные издания, лишенные одного из важнейших источников прибыли, а также других видов поддержки, массово закрывались, а партийные и советские печатные СМИ активно пользовались своим монопольным правом на рекламу[2].

Но уже к осени 1918 г. практически все оппозиционные издания были закрыты, да и рыночные отношения (особенно в условиях транспортного и сырьевого коллапса) изданий с поставщиками ресурсов и предприятиями сбыта были нарушены. Рынок рекламы также был ликвидирован вместе со всей рыночной экономикой страны, так что вопрос его регулирования отпал фактически, хотя номинально данная норма действовала вплоть до перехода к нэпу.

Другим актом, существенно влиявшим на хозяйственную деятельность печати, стал Декрет о революционном трибунале печати[3]. Не имевший формального отношения к регулированию экономических вопросов, декрет давал советской власти действенные инструменты для массового закрытия газет и журналов, конфискации типографий и ресурсов с последующей передачей их советским и партийным редакциям. То есть посредством этого декрета был создан механизм формирования хозяйственной базы советской печати путем перераспределения ресурсов для производства печатной продукции в условиях фактической остановки экономики в стране.

Однако к этому моменту у советской власти были проблемы более фундаментального характера, а потому в условиях военного коммунизма нормативная база, связанная с экономическими аспектами деятельности печати, продолжила формироваться оперативно и в соответствии с ситуацией. Попыток создания единого блока нормативных актов предпринято не было, они появлялись в ответ на вызовы времени. Наиболее значимыми из них стали декреты и постановления СНК, предметом регулирования которых было распределение бумаги[4] и организация полиграфического дела[5]. В каком-то смысле элементы экономического регулирова-

ния содержали нормативные документы, связанные с формированием управленческих органов в сфере печати[6].

На хаотичность и низкую эффективность законотворчества в этот период указывает ситуация с регулированием бумаги в Советской России: проблема заставила власти последовательно принять в 1918, 1919 и 1920 гг. два декрета и постановление Совета народных комиссаров, в которых решались вопросы распределения и конфискации бумаги, вводилось ограничение на ее потребление. При этом новые постановления формально не отменяли предыдущих, не содержали отсылок к ним, а по содержанию представляли реакцию на актуально возникающие проблемы. Можно говорить о том, что регуляторная база носила реактивный характер, то есть формировалась под конкретные запросы. Юридическая сила новых документов также была невысокой, поскольку существовали проблемы правоприменения, особенно в регионах, удаленных от центра.

В целом же законодательных актов по проблемам печати в период Гражданской войны большевиками было создано очень мало. Выборочный анализ сохранившейся документальной базы показывает, что регулирование хозяйственной деятельности осуществлялась административными мерами. На практике это означало, что в условиях экономического кризиса регламентация большинства вопросов осуществлялась в оперативном режиме и с учетом реальной ситуации (ресурсов, требований и т. п.), а не с опорой на существующую нормативную базу: уполномоченные советские и партийные органы по необходимости выпускали разовые документы для решения хозяйственных вопросов предприятий печати. С учетом ситуации другие способы регулирования сложно представить.

Законодательное регулирование хозяйственной деятельности периодической печати в условиях нэпа

После перехода к новой экономической политике подход советской власти к системе права существенно изменился. Политика системного строительства нового государства требовала стабильной и упорядоченной правовой системы (Захарцев, 2004: 2), которая и начала создаваться в первой половине 1920-х гг., причем отчасти изменился подход к ее формированию. Осознание недо-

статков системы периода военного коммунизма, переход от революционного романтизма к практике государственного строительства заставил руководство партии реалистичнее относиться ко многим вопросам. Правовая система стала формироваться с привлечением беспартийных специалистов, имевших опыт дореволюционной правотворческой деятельности[7].

Сфера массовой коммуникации также начала получать правовое обрамление. Процесс этот оказался сложным, поэтапным и противоречивым, поскольку вопросы правового регулирования в такой чувствительной области во многом были увязаны с политическими стратегиями власти. А в этом вопросе как минимум до второй половины 1920-х гг. сохранялась неопределенность, связанная с дискуссиями и борьбой за власть внутри самой партии. Решения по развитию нэпа, а потом и его сворачиванию неизменно отражались на законодательном уровне. Трансформация законодательства в условиях смены политической стратегии – актуализации идеи перехода к плановой экономике – была просто необходимостью.

Развитию законодательства в печатной отрасли, кроме чисто политических причин, способствовал продолжавшийся процесс государственного строительства, формирование новых организаций, норм и отношений. Формирование в конце 1922 г. Союза Советских Социалистических Республик привело к пересмотру и переутверждению множества правовых норм, а также расширению нормотворчества в республиках, где формировалось свое, хотя и подобное союзному законодательство[8].

Другой причиной ускоренного развития законодательства в области печати стали перманентные реформы, осуществлявшиеся в течение первой половины 1920-х гг. Эти изменения требовали не столько изменения существовавших норм, сколько их дополнения и развития.

Еще одним фактором, способствовавшим быстрому изменению права, стало развитие законодательной культуры в стране, формирование полноценной системы правовых отношений. В частности, важнейшим здесь стал уже упомянутый процесс кодификации законодательства.

Все эти факторы существенно повлияли не только на характер и этапы развития законодательства о печати в течение 1920-х гг., но и во многом определили его философию и структуру.

Так, законодательство в области печати в целом и хозяйственной деятельности в частности не носило единого и централизо-

ванного характера. Формируемая база нормативных актов была обширной, но крайне подвижной и не совсем однородной. И к концу периода большая часть законодательных норм (особенно подзаконные акты) была изменена.

Основная часть ключевых документов оформилась в первые годы нэпа. Так, важнейшим для функционирования предприятий печати стал принятый 22 мая 1922 г. декрет «Об основных частных имущественных правах, признаваемых РСФСР, охраняемых ее законами и защищаемых судами РСФСР», закрепивший на законодательном уровне институт частной собственности в стране (Якименко, 2011: 28–32). Он легализовал право частных лиц и кооперативных организаций на владение или управление предприятиями, связанными с производством печати. Впрочем, эта и другие подобные нормы не возвращали полноценные частноправовые отношения в стране, а, наоборот, устанавливали широкое вмешательство государства в гражданско-правовые отношения. В области печати это означало существенные ограничения прав частных владельцев. Характерно, что специальных норм регулирования частного права в области печати впоследствии так и не было создано.

Однако важнейшими для регулирования не только печати, но и всех хозяйственных сфер стали нормы, содержавшиеся во вновь принятых кодексах, прописывающих ключевые области социального бытия. В течение 1922–1924 гг. в СССР было принято несколько таких важнейших кодексов, часть из которых, прежде всего Гражданский, Трудовой и Уголовный, распространяли свое действие и на сферу печати. В основном же принятые законы и кодексы устанавливали общие правила и санкции для всей страны, а предприятия и представители печати подчинялись им на общих основаниях. В этих законодательных актах определялись ключевые аспекты договорных отношений, основы регуляции труда, базовые нормы ответственности за нарушения закона. Отдельные положения этих кодексов напрямую касались печати. Так, в Уголовном кодексе 1922 г. статья 173 предусматривала оскорбление в печати, а статья 175 клевету в ней (Щелкунов, 1922: 186). В кодексе содержались и другие нормы, регулировавшие отношения в этой сфере (Там же). Гражданский кодекс, устанавливавший для системы печати, как, впрочем, и для других сфер, нормы регулирования договорных и иных имущественных отношений, определял основные права и ограничения, которыми

руководствовались государственные, кооперативные и частные участники рынка.

Формирование общих комплексов правовых документов было необходимым, но недостаточным для регуляции отрасли. Поэтому сразу же после перехода к нэпу наметились подвижки к созданию целостного законодательства непосредственно в области печати. М. Щелкунов отмечал в 1922 г., что «опыт 4½ лет дал возможность в июне текущего года ввести вопрос о печати в республике в строгие юридические рамки» (1922: 185). Во властных коридорах всерьез начал обсуждаться вопрос о создании советского закона о печати[9]. Активно формировалось законодательство в области цензуры, регулирования издательской деятельности, авторского права и др. Уже в 1921–1922 гг. было принято более 30 нормативных актов разного уровня, от декретов СНК до инструкций различных наркоматов, которые сохранили свой функционал на протяжении всего десятилетия. На практике таких нормативных актов было существенно больше, но многие быстро утрачивали юридическую силу в силу ситуативного характера проблем, которые они решали, и изменения условий существования советской печати[10].

Законодательство, так или иначе связанное с правовым регулированием хозяйственной деятельности печати и других СМИ, также начало формироваться почти сразу после перехода к нэпу. Основой его стали базовые «экономические» декреты, принятые по итогам перехода к нэпу и определившие основные положения функционирования экономики.

Однако сама печать начала переходить к хозрасчетным отношениям только к концу 1921 г., когда были приняты решения о ее приведении к общим хозяйственным принципам. Соответственно, юридически переход к нэпу в области печати был закреплен только в декабре 1921 г., через восемь-девять месяцев после перехода к нему других отраслей экономики.

Однако первые нормы, оказавшие влияние на хозяйственное развитие отрасли, были приняты несколько раньше. В сентябре 1921 г. постановлением СТО были определены правила сдачи в аренду предприятий полиграфической промышленности (Фогелевич, 1927: 159). Однако именно к концу года, после окончательного решения о переходе отрасли на хозрасчет, был принят целый ряд нормативных актов, вводивших новые правила хозяйственной деятельности печатных СМИ. Так, 28 ноября 1921 г.

сразу двумя декретами СНК РСФСР «О введении платности газет» и «О платности произведений непериодической печати» был закреплен переход предприятий печати на хозрасчетные отношения. Содержательно декреты носили абстрактный характер, однако в них содержались указания к профильным ведомствам по формированию инструкций и правил реализации произведений печати. Кроме того, судя по всему, именно эти декреты стали юридическим основанием для применения к печати общих хозяйственных норм, действовавших в стране с момента перехода к нэпу. Так, в частности, с конца ноября 1921 г. советские газеты и журналы стали принимать к размещению рекламные объявления (Твердюкова, 2014: 213), хотя отдельным документом это еще не регламентировалось.

Тогда же, в декабре 1921 г., был принят декрет СНК «О частных издательствах»[11], узаконивший уже практически существовавшие в стране с весны–лета 1921 г. негосударственные предприятия в области печати. Документ этот был примечателен не только тем, что право здесь закрепляло уже существующие отношения, но и тем, что в нем подробно регламентировались основные принципы их хозяйственной деятельности. В документе определялись правила регистрации таких предприятий, права владения, основные обязанности[12]. Правовые документы постепенно избавлялись от прежней декларативности, становясь более формализованными и конкретными.

В 1922 г. законодательство о печати, учитывая существенные изменения условий жизни в стране, получило дополнительный мощный импульс к развитию. В этом году было принято более 20 различных правовых норм, действовавших весь период новой экономической политики, 2/3 из которых были так или иначе связаны с ее хозяйственной деятельностью. Ключевым стал принятый 24 января 1922 г. декрет ВЦИК и СНК «О переводе всех органов периодической печати на начала хозяйственного расчета» (Фогелевич, 1927: 122), который развивал предыдущие нормативные акты, определял порядок предоставления субсидий и разграничивал сферы полномочий в этой области.

В 1923 г. было принято уже более 30, в 1924 – более 50, а в 1925 – уже более 100 нормативных актов по проблематике печати (Там же). Причем во всех случаях от половины до 2/3 документов касались хозяйственной деятельности.

Впрочем, это нормотворчество, несмотря на значимость и фундаментальность закрепленных в нем перемен, не стало по-настоящему полноценной основой будущего законодательства о печати.

Авторы обширного и довольно подробного труда «Газетный и книжный мир», вышедшего в 1925 г. и посвященного анализу системы советских СМИ к середине 1920-х гг, приступая к рассмотрению законодательства о печати, констатировали, что «законоположения, касающиеся печати, до сего времени не были кодифицированы и представляют собой ряд отдельных постановлений высших законодательных органов и правительства. В ближайшем будущем эти акты получат более законченное выражение в виде двух законов: о печати и об авторском праве, находящихся на рассмотрении Совнаркома Союза ССР» (Браз, Ипполитов, Гладун, 1925: 301).

Как уже сказано выше, в первой половине 1920-х гг. с подачи ЦК партии была предпринята попытка создания нового основного закона о печати, который мог бы стать ядром законодательства в этой области. В декабре 1922 на заседании СНК была утверждена комиссия по разработке основного закона о печати под председательством известного советского юриста П. И. Стучка, в которую вошли представители Агитпропа, Главлита, отдельных наркоматов и республиканских органов[13]. Эта комиссия разработала проект закона, который рассматривался и проходил согласования вплоть до середины 1924 г. Естественно, что положения этого закона в малой степени касались вопросов хозяйственного регулирования, но его принятие могло сформировать каркас отечественного законодательства о печати. Однако после длительного процесса подготовки и согласования этот документ, превратившийся в проект Положения о печати, так и не был принят. Роль в этом сыграла, прежде всего, внутрипартийная и внутриведомственная борьба, однако показательно то, что такой документ оказался практически ненужным, поскольку система прекрасно обходилась без него (Зеленов, 2000). Впрочем, инерция дискуссий и вольницы эпохи нэпа была такова, что, как видно по приведенной цитате, даже специалисты в области печати сохраняли иллюзии по поводу возможности принятия такого закона.

На практике же складывающееся советское законодательство о печати так и осталось множеством нормативных актов различного статуса и юридической силы. Структурно оно развивалось как параллельное законотворчество целого ряда ведомств. При этом

стремительность происходивших в стране изменений, а также растущая бюрократизация системы способствовали стремительному росту их объемов во второй половине 1920-х гг.

Так, авторы уже упоминавшегося «Газетного и книжного мира» в 1925 г. выделяли уже чуть более 40 актуальных законодательных актов, уставов, правил, тарифов, в самом широком смысле регулирующих работу печати и связанных с ней издательских, полиграфических и транспортных предприятий. Эти нормативные документы сводились авторами исследования в 12 основных разделов, среди которых были авторское право, издательская деятельность, вопросы цензуры, регистрации произведений печати, работы полиграфических предприятий, объявлений (рекламы), транспорта произведений печати, налогов, таможенных и почтовых тарифов, оплаты труда и преступлений по делам печати (Газетный и книжный мир, 1925: 301). При этом большинство документов напрямую касалось хозяйственного регулирования отрасли, и даже те из них, которые были связаны с вопросами цензуры или нарушения законности, чаще всего опосредованно затрагивали экономические вопросы.

Представленный в этом издании каталог нормативных актов, очевидно, был неполным, поскольку здесь игнорировались некоторые ключевые нормы, имевшие юридическую силу на момент его публикации. В частности, в этот список не попали уже упоминавшиеся ключевые декреты о введении платности газет, о переводе на хозяйственный расчет газетных издательств и целый ряд других. Вероятно, это было связано с тем, что авторы сосредоточились на фактически действующих законоположениях (Там же). На практике формальное законодательство о печати уже к середине 1920-х гг. уже насчитывало более сотни нормативных актов разного рода.

Новый импульс развития законодательство о печати получило во второй половине 1920-х гг. Курс на сворачивание нэпа, а также формализация и профессионализация процессов в области правового регулирования привели к тому, что в течение 1926–1929 гг. количество нормативных актов и характер законодательства в области как массовой коммуникации в целом, так и ее хозяйственной составляющей существенно изменились. Так, в вышедшем в 1927 г. в издательстве Наркомата юстиции полном сборнике законодательных актов о печати содержалось уже более 300 актуальных нормативных документов, связанных с отраслью (Фогелевич,

1927). Причем большая часть (более 200) из них была принята в течение 1925–1927 гг.

Эта база – также с известной долей субъективизма – была разделена в сборнике на 25 разделов регулирования, больше половины из которых полностью или в большинстве своем касались хозяйственной деятельности.

Таблица 1

Законодательное регулирование печати и связанных с ней предприятий

Разделы, преимущественно направленные на регулирование хозяйственных процессов	**Кол-во норм. актов**	**Разделы, частично или опосредованно регулирующие хозяйственные процессы**	**Кол-во норм. актов**
Право органов советской печати на печатание объявлений и обязанность печатать правительственные распоряжения	6	Общие постановления о печати	2
Порядок перевода на хозрасчет газетных издательств местных исполкомов	6	Авторское право	31
Коммерческо-хозяйственное регулирование деятельности издательств и книготорговых организаций	17	Административное наблюдение за распростр. произведений печати	13
Хозяйственное регулирование торговли бумагой	8	Организация библиографического дела и порядок обяз. снабжения книгохранилищ произв. печати	22
Хозяйственное регулирование и административное наблюдение за полиграфической промышленностью	9	Местный налог с грузов привозимых и вывозимых по железнодорожным и водным путям сообщения	2
Охрана труда работников печати	11	Почтовые льготы	13
Тарификация издательств в области социального страхования	4	Правила перевозки произведений печати по железной дороге	8
Льготы по промысловому налогу	19	Порядок ввоза и вывоза произведений печати	25
Льготы по гербовому сбору	24	Политико-идеологический контроль печатных произведений и зрелищ	26
Организационная структура издательств	14	Обязательные для печати правила правописания	4
-	-	Порядок издания учебников	7

Окончание таблицы 1

-	-	Порядок опубликования официальных материалов	14
-	-	Продвижение книги в деревню	6
-	-	Условия деятельности рабочих и сельских корреспондентов	13
-	-	Борьба с правонарушениями в печати и в отношении печати	3
Нормативно-правовые акты, принятые после того, как был составлен сборник и не включенные ни в один из разделов: 23			
Итого: 330			

Составлено по: Фогелевич Л. Г. Действующее законодательство о печати. Систематический сборник. М.: Юрид. изд-во НКЮ РСФСР, 1927.

Как видно из перечня, собственно хозяйственная деятельность издательств (не только газетных и журнальных, но и книжных – закон здесь не делал различий) непосредственно регулировалась едва ли не двумя десятками документов. Среди них были отдельные статьи Гражданского кодекса, несколько декретов союзного и республиканского значения, а также постановлений Наркомата внутренней торговли и его подразделений, ЭКОСО (в 1923–1927 гг. Экономическое совещание при СНК РСФСР) и целого ряда ведомственных циркуляров и инструкций (Фогелевич, 1927: 121–146). Причем ключевыми документами, определявшими логику экономической деятельности печати, оставались уже упомянутые декреты, принятые еще в начале 1920-х гг., о платности газет и произведений непериодической печати, о переводе периодической печати на хозрасчет, к которым позднее, в 1925 г., добавился декрет СНК «О переводе на хозрасчет газетных издательств, состоящих при ЦИКах автономных республик и областных, губернских, уездных исполкомах» (Там же: 122). Ключевым правоустанавливающим органом в рамках повседневной регламентации хозяйственной деятельности печати стал Наркомат торговли и действующий в его составе с весны 1925 г. Комитет по делам печати, являвшийся правоустанавливающим органом по большинству вопросов.

Все остальные разделы, связанные с хозяйственным регулированием отрасли, имели примерно такую же структуру: они содержали несколько ключевых декретов и положений, установленных СНК, ЦИК или другими органами высшей государственной власти или управления. Большинство же локальных правил определя-

лись профильными ведомствами. Так, правоустанавливающими органами в области полиграфической промышленности наряду с Наркомторгом были ЭКОСО и НКВД, охрана труда и социальное страхование регулировалась документами Наркомата труда, вопросы налогообложения предприятий печати – Наркомфином (и его подразделением Госналогом), наконец, почтовые льготы устанавливались Наркоматом почт и телеграфов.

В отечественной историографии о печати 1927 г. традиционно считается годом сворачивания нэпа в отрасли. Однако применительно к развитию правовой регуляции отрасли можно говорить о том, что процесс сворачивания растянулся на более долгий срок. После 1927 г., по мере трансформации политической и экономической системы, система права в области печати продолжила существенно трансформироваться, причем как по форме, так и по содержанию. Так, в вышедшем в 1929 г. втором издании действующего законодательства о печати содержалось уже 342 действующих нормативных акта. Однако, несмотря на небольшое количественное увеличение, реальное изменение законодательства в этой области было радикальным. Достаточно сказать, что из 342 актуальных норм 220 были приняты в течение 1927–1929 гг. (Фогелевич, 1929). То есть фактически законодательство оказалось обновлено почти на две трети.

При этом часть ключевых декретов 1921–1922 гг., устанавливавших основные правила в отрасли, утратила свою силу. Однако, например, постановления «О частных издательствах» и «О порядке сдачи в аренду предприятий полиграфического производства» продолжали действовать.

Хозяйственные вопросы функционирования печати к концу 1920-х гг. обеспечивались более чем 40 нормативными актами разного статуса (Там же: 160–216). Еще более сотни документов были посвящены вопросам регистрации изданий, регулированию ввоза и вывоза печати, рынка бумаги и т. п. (Там же: 105–159; 217–304). Законодательство, регулирующее хозяйственную деятельность информационных агентств, структурно входило в блок, посвященный печатным СМИ (Там же: 105–159; 217–304). Обособленно регламентировалась деятельность радиовещания, поскольку последнее находилось в ведении НКПиТ (Наркомат почт и телеграфов РСФСР). Однако объем регулирования здесь был незначительным, да и существовали частичные пересечения с нормами, применяемыми к печати, в частности, в области тарифов по передачи информации по радио (Там же: 17, 274).

Несмотря на формирование обширной нормативной базы к концу периода, назвать нормативное регулирование отрасли полноценной в этот период сложно. На многих предприятиях СМИ до самого конца 1920-х гг. не существовало внятных планов, должностных инструкций и положений о работе, что способствовало хаосу и многим нарушениям в хозяйственной деятельности предприятий.

Структура законодательства о печати в условиях нэпа

Дополнительной проблемой, пожалуй, было отсутствие унификации в формировании нормативной базы в разных областях регулирования. Формально законодательство в области печати выстраивалось чаще всего иерархично. Ключевым документом формально была Конституция РСФСР (союзная конституция в этот период не предусматривала регуляции подобного рода), однако базовыми документами для отрасли были декреты высших органов власти и управления, а также постановления партийных и советских органов власти, ведомственных наркоматов и организаций. А уже на их основе формировалась многочисленная делопроизводственная документация.

Таблица 2

Нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность печати в СССР (1927 г.)

Тип нормативного-правового акта	Кол-во
Конституция и конституционные акты (и извлечения из них[14])	1
Декреты ВЦИК (и извлечения из них)	4
Декреты ЦИК (и извлечения из них)	4
Декреты СНК (СССР и РСФСР после 1923 г.) (и извлечения из них)	48
Декреты ВЦИК и СНК (и извлечения из них)	9
Декреты ЦИК и СНК (и извлечения из них)	5
Постановления РКП(б)/ВКП(б) (и извлечения из них)	2
Постановления СНК, СТО и ЦИК (и извлечения из них)	6
Постановления различных наркоматов, а также ВСНХ, ЭКОСО и ведомственных органов (и извлечения из них)	45
Положения о ведомственных организациях, предприятиях СМИ, уставы, утвержденные органами власти и т.п. (и извлечения из них)	27

Окончание таблицы 2

Приказы, распоряжения, инструкции, циркулярные письма, разъяснения высших органов власти, наркоматов и ведомств (и извлечения из них)	166
Другое (статьи кодексов и другие документы)	13

Как видно, основными регулирующими документами были декреты СНК, постановления различных ведомств, а также массив разработанных на их основе приказов, циркуляров и т. п., с помощью которых и осуществлялось основное управление в отрасли. При этом существовала вполне понятная ведомственная специализация при формировании норм регулирования. Так, Наркомпрос регулировал вопросы авторского права и цензуры, Наркомат внутренней и внешней торговли формировал большую часть правил в области хозяйственного регулирования, Наркомфин – налоговые, а Наркомат почт и телеграфов логистические правила.

И все же однозначно описать структуру и логику складывающегося законодательства достаточно сложно. В отдельных вопросах юридические нормы массово вырабатывались высшими органами власти и управления, а другие регулировались почти исключительно ведомственными документами. Так, организационная структура издательств регулировалась сразу пятью декретами СНК РСФСР и СССР, а также ЦИК, причем пять из них представляли оформленные в виде декретов положения об отдельных издательствах. Дополнялся этот раздел утвержденными госорганами уставами издательств, а также разъяснениями органов исполнительной власти по отдельным вопросам. При этом сфера хозяйственного регулирования торговли бумагой не содержала декретных документов: правоотношения здесь устанавливались только постановлениями Наркомвнуторга и Наркомфина, а также циркулярами этих и постановлениями нижестоящих органов власти.

Добавляло сложности всей системе территориальное и ведомственное размежевание правовых норм. Так, в республиках СССР формировалось собственное законодательное регулирование отрасли. Оно в основе своей дублировало союзное, но содержало формальные нюансы, существовали и специфические особенности правоприменения. А в области радиовещания в 1920-х гг., поскольку оно еще не рассматривалось как полноценная отрасль массовой коммуникации, нормативная регуляция формировалась обособленно и базовой структурой развития (в том числе хозяйст-

венного) был Наркомат почт и телеграфов. Информационные агентства также в силу их обособленного положения регулировались отдельно – нормативными актами высших органов власти, информационными органами которых они являлись.

К концу 1920-х гг. при сохранении общей логики формирования структура законодательства о печати (в том числе по хозяйственным вопросам), так же как и в количественном отношении, несколько видоизменилась. К этому времени из состава регуляторных документов были практически исключены декреты. Несмотря на то что формальное действие некоторых из них сохранялось еще долгое время, нормативное регулирование отрасли осуществлялось по преимуществу постановлениями высших органов власти и государственного управления.

Самые общие правила к концу 1920-х гг. формировались Конституцией и постановлениями Съезда Советов. Однако наиболее массовыми документами были постановления ЦИК, СНК и СТО, республиканских органов власти и управления, а также различных наркоматов, которые устанавливали основные нормы в отрасли. В совокупности деятельность печати регулировалась более чем сотней различного рода постановлений.

Наконец, частные вопросы по-прежнему регулировались множеством положений, циркуляров, инструкций, приказов и т. п. ведомственных актов.

В целом же, несмотря на бурное развитие законодательства, к концу периода, как и говорилось выше, так и не произошло его полноценной систематизации, формирования строго выраженной иерархии нормативных актов (Ильина, 2013: 12). Впрочем, это касалось всего советского законодательства.

В области хозяйственного регулирования отрасли ключевые положения по-прежнему устанавливались союзным и республиканскими СНК. Однако существенно возросла нормотворческая роль Наркомата внутренней и внешней торговли. Будучи ключевой организационной структурой, Наркомат и его комитет печати замкнули на тебе целый ряд важнейших нормативных вопросов, связанных с экономикой СМИ. Наркомат в течение 1925–1929 гг. принял более 20 постановлений по различным вопросам регулирования печати, а также несколько десятков циркуляров, приказов, инструкций, регламентировавших вопросы калькуляции, скидок, основ рекламного дела, распространения печати, договорных отношений в отрасли, охраны труда и многого другого. В этих

документах содержалось множество норм, регламентирующих деятельность предприятий в отрасли: устанавливались нормы предельных скидок на произведения печати (Фогелевич, 1927: 138), количества полос газет (Там же: 141), регулировался рынок бумаги и полиграфии, устанавливался ряд налоговых льгот и исключений для предприятий печати.

Вместе с тем в формировании регуляторной базы печати участвовали в пределах своих компетенций Наркомат финансов, наркомпрос, НКВД, НКПиТ, ВЦСПС и другие органы. В хозяйственном смысле важную роль играл Наркомат финансов, постановлениями которого устанавливались налоговые льготы в отрасли, а также Наркомпрос, который в рамках авторского права устанавливал нормы оплаты труда авторов, а также совместно с НКТ утверждал типовые договорные документы.

Структурно законодательство за период 1920-х г. существенно эволюционировало. Сформировавшись как набор экстраординарных и зачастую паллиативных мер, оно во второй половине десятилетия приобрело сложную и разветвленную структуру, которая гораздо более походила на нормальное право. Однако особенности государственного строительства придавали ему специфический характер: оно было громоздким, сложным, а рынок был, судя по всему, серьезно зарегулирован.

К структурным проблемам сложившегося законодательства в области организационных и экономических вопросов также можно отнести избыточную регуляцию во многих случаях, дублирование норм, частный характер многих нормативных актов. Все это не способствовало качественному правоприменению.

В целом же к концу 1920-х гг. правовое регулирование печати и других средств массовой информации и пропаганды оказалось необычайно развитым. Однако, с одной стороны, мелкая регламентация отражала тенденцию к бюрократизации управленческих и экономических процессов, с другой – отражала тенденцию к сокращению экономической «вольницы» в отрасли, стремление властей регламентировать эту политически значимую область социального бытия.

Заключение

Учитывая формирующийся характер советской государственности в условиях 1920-х гг., а также переходный и внутренне противоречивый характер нэпа как системы экономической полити-

ки, правовое регулирование системы массовой коммуникации, в том числе ее хозяйственных элементов, в этот период было крайне подвижным, сложным и несовершенным. Несовершенство это касалось разных аспектов: концептуальные подходы к правовому регулированию СМИ регулярно менялись, что приводило к смене законодательной политики; сама законодательная база была неполной и формировалась в течение всего периода; недостаток нормативных актов компенсировался тем, что хозяйствующие субъекты функционировали «по обычаю», ориентировались на сложившуюся традицию, устные решения и т. п. Наконец, специфическим был характер правоприменения, поскольку несовершенство нормативной базы и политическая детерминация системы печати и других СМИ зачастую требовали творческих решений. А в условиях сворачивания нэпа и усиления командно-административных мер в области регуляции СМИ оно было чревато произволом, когда определенные правила могли игнорироваться или заменяться в оперативном порядке.

К концу 1920-х гг. в СССР сформировалась обширная нормативная база, регулирующая работу печати. Единой ее назвать сложно, поскольку формированием ее занимался целый ряд органов власти, а сама она состояла из множества постановлений, циркуляров, инструкций, извлечений из более общих нормативных актов. Единого нормативного акта, определявшего правоотношения в этой сфере, так и не было выработано.

Примечания

[1] Декреты Советской власти. Том I. М.: Гос. изд-во политической литературы, 1957. С. 55–56.

[2] См., например: ГАРФ. Ф.р. 1235. Оп. 93. Д. 46. Л.37–38.

[3] Декреты Советской власти. Том III. М.: Гос. изд-во политической литературы, 1964. С. 432–434.

[4] Среди этих документов можно отметить прежде всего: а) Декрет СНК о распределении бумаги от 19 ноября 1918 г.; б) Декрет СНК о порядке распределения бумаги и картона от 27.05.1919 г.; в) Постановление СНК о порядке распределения бумаги от 08.03.1920 г.

[5] Декреты Советской власти. Том IV. М.: Гос. изд-во политической литературы, 1964. С. 548–549.

[6] В частности, принятое в сентябре 1918 г. Положение о РОСТА среди прочего определяло параметры хозяйственной деятельности вновь сформированного агентства.

[7] Многие из тех, кто создавал советское законодательство о печати, имели дореволюционное профильное образование и опыт практической работы в юрис-

пруденции. Так, возглавлявший комиссию по выработке закона о печати П. И. Стучка был помощником присяжного поверенного, а автор сборников нормативных документов о печати, трудившийся также юрисконсультом в советских регулирующих органах и принимавший участие в создании и обсуждении ряда правовых норм, Л. Г. Фогелевич до революции был мировым судьей.

[8] Анализ законодательства республик СССР в области печати выходит за рамки данного исследования.

[9] РГАСПИ. Ф.17. Оп. 60. Д. 273. Л. 22.

[10] В качестве примера можно привести постановление СНК от 02.01.1923 г. о закупке недостающей для политических изданий бумаги заграницей // РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 60. Д. 273. Л. 30.

[11] О частных издательствах. Декрет СНК // Известия ВЦИК № 284 от 17.12.1921 г.

[12] Там же.

[13] РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 60. Д. 273. Л. 22.

[14] Так указано в сборнике Л. Г. Фогелевича. Автор выделял в нормативно-правовых актах те положения, которые касались регулирования печати.

Библиография

Браз М., Ипполитов С., Гладун А. Законодательство о печати // Газетный и книжный мир. Справочная книга. Вып.1. Ч.1. М.: Двигатель, 1925. С. 301–338.

Горяева Т. М. Политическая цензура в СССР. 1917—1991. 2-е изд. М: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2009.

Захарцев С. Н. Советское право в годы НЭПа (1921–1929 г.). Тамбов: Изд-во Тамбов. гос.-тех. ун-та, 2004.

Зеленов М. В. Аппарат ЦК РКП(б) – ВКП(б), цензура и историческая наука в 1920-е годы. Н. Новгород: Волго-Вят. акад. гос. службы, 2000.

Израэлит М. Н. Из законодательства о печати // Газетный и книжный мир. Вып. 2. Ч.1. М.: Двигатель, 1925. С. 414–432.

Ильина Т. Н. Нормотворчество органов власти советского государства в первые послереволюционные годы // Историко-правовые проблемы. Новый ракурс. Сборник научных статей. 1918 год: Рождение традиции. Вып. 6. Курск: КГУ, 2013. С. 121–134.

Твердюкова Е. Д. «Двигатель .... Накладных расходов»: коммерческая реклама в советских газетах периода НЭПа // Вестн. Ленинград. гос. ун-та им. А. С. Пушкина. 2014. № 1. С. 212–223.

Фогелевич Л. Г. Действующее законодательство о печати. Систематический сборник. М.: Юрид. изд-во НКЮ РСФСР, 1927.

Фогелевич Л. Г. Действующее законодательство о печати. Систематический сборник. 2-е изд. М.: Изд-во Наркомторгов РСФСР и СССР РСФСР, 1929.

Щелкунов М. Законодательство о печати за 5 лет // Печать и революция. 1922. № 4 (7). С. 172–188.

Якименко В. В. Частная собственность в годы НЭПа: административно-правовое регулирование. Вопросы экономики и права. 2011. № 3. С. 28–32.

Notes

Dekrety Sovetskoy Vlasti [Decrees of the Soviet Government]. Vol. I. Moscow, 1957.

Dekrety Sovetskoy Vlasti [Decrees of the Soviet Government]. Vol. III. Moscow, 1964.

Dekrety Sovetskoy Vlasti [Decrees of the Soviet Government]. Vol. IV. Moscow, 1964.

GARF [State Archive of the Russian Federation]. F. R. 1235. OP. 93 D. 46. Pp. 37–38.

RGASPI [Russian State Archive of Social and Political History] F. 17. OP. 60. D. 273. P. 22, 30.

References

Braz M., Ippolitov S., Gladun A. (1925) Zakonodatel'stvo o pechati [Press Legislation]. *Gazetnyy i knizhnyy mir. Spravochnaya kniga* [Newspaper and Book World. Reference Book]. Vol. 1. Ch.1. Moscow: Dvigatel' Publ. Pp. 301–338. (In Russian)

Goryaeva T. M. (2009) *Politicheskaya Tzenzura v SSSR 1917–1991* [Political Censorship in the USSR]. 2nd ed. Moscow: ROSSPEN. (In Russian)

Zachartzev S. N. (2004) *Sovetskoe Pravo v Gody NEPa (1921–1929 g.)* [Soviet Law During the NEP Years. (1921–1929)]. Tambov: Tambov State Technical univ. Publ. (In Russian)

Zelenov M. V. (2000) *Apparat TzK RKP(b) – VKP(b), Tzenzura I Istoricheskaya Nauka v 1920-e gody* [The Apparatus of the Central Committee of the RCP (b) – the CPSU (b), Censorship and Historical Science in the 1920s]. Nizhniy Novgorod: Volgo-Vyatsky Acad. of government service Publ. (In Russian)

Israelit M. N. (1925) Iz Zakonodatelstva o Pechati [From Press LLegislation]. *Gazetnyy i knizhnyy mir. Spravochnaya kniga* [Newspaper and Book World. Reference Book]. Vol. 2 Ch. 1 Moscow: Dvigatel' Publ. Pp. 414–432. (In Russian)

Ilyina T. N. (2013) Normotvorchestvo organov vlasti sovetskogo gosudarstva v pervye poslerevolutzionnye gody [Rule-Making by the Authorities of the Soviet State in the first Post-Revolutionary Years]. *Istoriko-Pravovye Problemy. Novyi rakurs. Sbornik Nauchnyh Statei* 6: 121–134. (In Russian)

Tverdjukova E. D. (2014) «Dvigatel ... Nacladnyh Rashodov»: kommercheskaya reklama v sovetskih gazetah perioda NEPa. [«Engine .... Overhead Expenses": Commercial Advertising in Soviet Newspapers During the NEP Period] *Vestnik Leningradsk. gos. un-ta im. A. S. Pushkina* 1: 212–223. (In Russian)

Fogelevich L. (1927) *Deistvuyuschee Zakonodatelstvo o Pechati. Sistematicheskiy Sbornik* [Current Legislation on Press. Systematic Collection]. Moscow: Legal Publ. House of the People's Commissariat of Justice of the RSFSR. (In Russian)

Fogelevich L. (1929) *Deistvuyuschee Zakonodatelstvo o Pechati. Sistematicheskiy Sbornik*. [Current Legislation on Press. Systematic Collection] 2nd ed. Moscow: Publ. House of the People's Commissariat of Trade of the RSFSR and the USSR RSFSR. (In Russian)

Schelkunov M. (1922) Zakonodatel'stvo o pechati za 5 let [Press Legislation for 5 Years]. *Pechat' i revolyutsiya* 4 (7): 172–188. (In Russian)

Yakimenko V. V. (2011) Chastnaya Sobstvennost v Gody NEPa: Administrativno-Pravovoe Regulirovanie [Private Property During the NEP Years: Administrative and Legal Regulation]. *Voprosy Ekonomiki i Prava* 3: 28–32. (In Russian)

Поступила в редакцию
25.09.2023