

В. В. Середюк, аспірант кафедри конституційного права України Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Гене́за інституту свободи масової інформації в Україні

Поняття «свобода масової інформації» виникло в середині ХХ ст., коли комунікативні процеси стали практично всезагальними, а вченими був зроблений висновок про становлення і розвиток інформаційних (технократичних) суспільств. До цього часу поняття «свобода масової інформації» пройшло довгий шлях становлення та розвитку. На різних етапах історичного розвитку соціум доходив потреби поширення інформації, особливо суспільно важливої, що відображає правову дійсність того або іншого періоду.

За всіх часів володіння інформацією та можливість її поширення були тісно пов'язані з реалізацією інтересів владних кіл і формуванням свідомості та способу життя людей залежно від ідеології держави, політичних та релігійних організацій¹. У цілому ситуація зі свободою слова, друку та інформаційною відкритістю влади за радянських часів була ще гіршою, ніж у Російській

¹ Костишева С. Документи Головліту УРСР як джерело вивчення системи політико-ідеологічного контролю над друкованими ЗМІ [Електронний ресурс] / С. Костишева. – Режим доступу: www.history.org.ua/JournALL/pro/13/4.pdf

імперії¹. Монопартійна політична система влади намагалася унеможливити «ідеологічний плюралізм» у суспільстві, тому активізувала роботу цензурних органів. На формування політичної цензури в СРСР вплинув ряд факторів: насадження та панування офіційної ідеології, рішуча непримиренність з інакодумством, прагнення до політичної й ідеологічної одноманітності, класовий підхід в оцінці будь-якої соціальної інформації, продукту різної за своїм спрямуванням інтелектуальної праці. У зв'язку із цим під жорстким контролем цензури постійно перебували засоби масової інформації, функціонування видавничих та поліграфічних організацій, бібліотек, архівів, наукова та творча діяльність інтелігенції².

Аналізуючи формування системи політичної цензури, необхідно зазначити, що незважаючи на загальні тенденції її становлення в Україні мало свою специфіку. Визначена ще в період існування Російської імперії, вона наклала свій відбиток і на радянську політичну цензуру. Йшлося не лише про обмеження реальних можливостей поширення й отримання об'єктивної інформації, а й порушення національних прав народу країни, яка в тогочасних офіційних документах принизливо іменувалась Малоросією. Сумнозвісний «Валуєвський циркуляр» (1863), подальші законодавчі та нормативні акти обумовили виняткову жорсткість реалізації цензурних вимог в Україні, стали причиною всезростаючої соціальної напруженості.

Офіційно вважалось, що при радянському режимі цензури не було. Так, у більшості енциклопедичних та монографічних видань безапеляційно стверджувалось, що Велика Жовтнева соціалістична революція знищила царську і буржуазну цензуру, а для додержання державної і військової таємниці створила певні норми політичної і революційної пильності³. А у 3-му виданні Великої

¹ Нестеренко О. В. Право на доступ до інформації: конституційно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук / Нестеренко Оксана Вячеславівна. – Х., 2008. – С. 54.

² Очеретянко В. Політична цензура в системі контролю за особистістю та суспільством [Електронний ресурс] / В. Очеретянко. – Режим доступу: www.ssu.gov.ua/sbu/doccatalog/document?id=43121

³ Там само.

радянської енциклопедії у статті «Цензура» після розповіді про історію цього явища за кордоном і в царській Росії зазначено: «Конституція СРСР відповідно до інтересів народу і з метою зміцнення і розвитку соціалістичного ладу гарантує громадянам свободу преси. Державний контроль встановлений для того, щоб не допустити опублікування у відкритій пресі і поширення засобами масової інформації відомостей, що містять державну таємницю, та інших відомостей, які можуть завдати шкоди інтересам трудящих»¹.

Насправді ж свободу преси було обмежено вже одним із перших ленінських декретів від 10 листопада 1917 р. Декрет був опублікований у «Газеті Тимчасового робітничого і селянського уряду», «Вісті», «Правді». Закриттю підлягали «органи преси: 1) які закликають до відкритого опору чи непокорі Робітничому і Селянському уряду; 2) які сіють смуту шляхом явно наклепницького перекручування (викривлення) фактів; 3) які закликають до діяння явно злочинного, тобто кримінально-караного характеру»². Навесні 1918 р. у відповідь на критику Брестського миру Раднарком РРФСР розпорядився негайно закрити всі московські «буржуазні газети», віддавши їх редакторів і видавців «революційному суду із застосуванням до них найсуворіших мір покарання». Продовженням цієї політики стало видання російським радянським урядом 27 жовтня 1918 р. Декрету «Про друк». Оголошена не менш небезпечною, ніж бомби і кулемети, «буржуазна преса» підлягала закриттю «на період зміцнення радянської влади». У Декреті зазначалось, що в тяжку вирішальну годину перевороту і днів, що за ним безпосередньо настали, Комітет змушений ужити цілу низку заходів проти контрреволюційної преси різних відтінків, але ці заходи мають тимчасовий характер і будуть скасовані особливим указом після настання нормальних умов суспільного життя³. Хоча підписаний В. Леніним декрет закликав до

¹ Большая Советская Энциклопедия : в 30 т. / гл. ред. А. М. Прохоров. – Изд. 3-е. – М. : Сов. энцикл., 1978. – Т. 28 : Франкфурт-Чага. – С. 489.

² Декреты Советской власти. – М., 1957. – С. 24.

³ Совет народных комиссаров РСФСР : Декрет о печати от 28 окт. 1918 г. // Монахов В. Н. Свобода массовой информации в Интернете. Правовые условия реализации / В. Н. Монахов ; Фонд защиты гласности. – М. : Галерея, 2005. – С. 107.

боротьби лише з буржуазною пресою, на практиці його обмежені торкалися й небільшовицьких соціалістичних видань¹.

У 1918 р. виникла військова цензура при Реввійськраді, яка виконувала і політичні функції. Після закінчення активних бойових дій на фронтах її не ліквідували, а підпорядкували Всеросійській надзвичайній комісії (ВНК)². Місцеві органи трактували свободу преси на свій розсуд, керуючись «революційною творчістю мас». Нарешті у 1922 р. більшовики вирішили впорядкувати цю справу, усю радянську цензуру було об'єднано в спеціально створений орган: на світ з'явилося «міністерство правди» — Головне управління у справах літератури і видавництва (Головліт) при Народному комісаріаті освіти. Це відомство проіснувало під різними назвами аж до 1991 р. У Положенні про Головліт зазначені його завдання: «а) попередній перегляд усіх призначених до опублікування або розповсюдження творів, як рукописних, так і друкованих, видань періодичних і неперіодичних, світлин, малюнків, карт тощо; б) видача дозволів на право друкування деяких творів і органів преси; в) складання й упорядкування списків творів, преси, заборонених до продажу та поширення; г) друкування правил, розпоряджень і інструкцій у справах преси, обов'язкових для всіх органів преси, видавництв, друкарень, бібліотек і книгарень». Головліт і його органи на місцях «забороняють видавати й розповсюджувати твори, які: а) містять агітацію проти радянської влади; б) розголошують військові таємниці; в) збурюють громадську думку шляхом поширення неправдивих відомостей; г) мають порнографічний характер»³.

Аналізуючи наведений документ, вказує В. Очеретянко, не можна не помітити розпливчастості певних положень. Наприклад, під літературу, що «містить агітацію проти радянської влади»,

¹ Костилова С. Документи Головліту УРСР як джерело вивчення системи політико-ідеологічного контролю над друкованими ЗМІ [Електронний ресурс] / С. Костилова. – Режим доступу: www.history.org.ua/JournALL/pro/13/4.pdf

² Конашев М. Б. Цензура в России: история и современность / М. Б. Конашев. – М., 2001. – С. 103.

³ Жирков Г. В. История цензуры в России XIX–XX вв. : учеб. пособие / Г. В. Жирков. – М. : Аспект Пресс, 2001. – С. 254.

могло підпадати і на практиці підпадало широке коло інформаційних, літературних та інших матеріалів. У такому випадку їх долю визначала суб'єктивна думка цензора¹.

Після створення Головліту процес цензури відбувався на основі його інструкцій, циркулярів і розпоряджень. Працівники цього органу займалися вилученням зі статей «гострих місць», а також фактів, цифр, характеристик, які б скомпрометували радянську владу і РКП(б); не допускали виходу у світ творів, які відображали «ворожу ідеологію в основних питаннях (політиці, релігії, економіці, у національному питанні, галузі мистецтва тощо)»².

Упродовж другої половини 20-х років значно розширилися функціональні обов'язки Головного управління у справах літератури та видавництва. До вищезазначених додалися ще такі: догляд за виконанням видавничих планів; розгляд питань про відкриття газет, часописів, книжкових видань, догляд за видавничою діяльністю, реєстрація окремих видань, вивчення книжкового ринку, вивчення літературних течій та характеру друкованих творів України, бібліографічна розробка друкованої продукції УСРР та постачання книгосховищ республіки, що їх проводила Книжкова палата. Головліт постійно скаржився до вищих органів, що більшість творів редагували та писали люди — «чужі» радянській владі³.

Головліт і його органи на місцях тісно співпрацювали з органами Державного політичного управління (далі – ДПУ)⁴. Останні виконували всю технічну роботу – вилучали заборонені твори. Зазначимо, що ДПУ при цьому мусило керуватися заборонними списками, виданими Головлітом.

¹ Очеретянюк В. Політична цензура в системі контролю за особистістю та суспільством [Електронний ресурс] / В. Очеретянюк. – Режим доступу: www.ssu.gov.ua/sbu/doccatalog/document?id=43121

² Жирков Г. В. История цензуры в России XIX–XX вв. : учеб. пособие / Г. В. Жирков. – М. : Аспект Пресс, 2001. – С. 258

³ Костик Є. Діяльність кооперативно-приватних видавництв в умовах радянської цензури 1920-х рр. [Електронний ресурс] / Є. Костик. – Режим доступу: www.history.org.ua/JournALL/pro/11/11.pdf

⁴ Кокін С. А. Державне політичне управління УСРР (ДПУ УСРР) [Електронний ресурс] / С. А. Кокін. – Режим доступу: http://www.history.org.ua/?l=EHU&verbvar=Derzhavne_polit_upranya_USRR&abcvar=5&bbcvvar=6

Орган цензури контролював також радіо, а згодом і телебачення, через систему уповноважених у телерадіокомітетах: цим людям доручали попередній контроль матеріалів радіопередач, аби запобігти розголошенню військових і політико-економічних таємниць. Згодом було максимально обмежено прямі трансляції, більшість радіо- і телепередач виходили в ефір у запису, наперед відцензурованому¹.

Єдине відомство контролю наглядало і за книжковим ринком, перевіряло фонди бібліотек. Початком бібліотечної цензури періоду СРСР стала «Інструкція про перегляд книжкового складу бібліотек» (1923 р.), яка зобов'язувала знищувати твори, що перешкоджали запровадженню більшовицького режиму². Посиленню бібліотечної цензури значною мірою сприяла інструкція НКО (Наркому освіти) УРСР «Про порядок перегляду літератури на предмет її ідеологічного спрямування та вилучення шкідливої літератури з книгозбірень і читалень, книгарень та кіосків, ринку» від 21 грудня 1926 р. У 1924–1925 рр. в СРСР проходила кампанія «чистки» бібліотек. Згодом на місця стали розсилати списки заборонених книг. Лише у 1937–1938 рр. завдяки цим перелікам було вилучено твори 1860 авторів (7809 назв)³. У бібліотеках утворювалися спецфонди, які поділялися за рівнем допусків (залежно від «потенційної небезпеки» літератури для радянського ладу). Особливо зберігалася вилучена у «ворогів народу» література (репресалії), твори заборонених письменників тощо. Іншим методом боротьби комуністів із «небезпечною» літературою було спалення книжок (пожежі або підпали у київській та львівській академічних бібліотеках, у Каневі) та перероблення їх на книжкову масу⁴.

¹ Жирков Г. В. История цензуры в России XIX–XX вв. : учеб. пособие / Г. В. Жирков. – М. : Аспект Пресс, 2001. – С. 263.

² Каракоз О. Бібліотечна цензура в Україні в двадцять роки XX століття / О. Каракоз // Вісн. кн. палати. – 2004. – № 11. – С. 29.

³ Мельник І. Свобода преси – минуле та сучасність [Електронний ресурс] / І. Мельник. – Режим доступу: http://postup.brama.com/020608/82_6_1.html

⁴ Голоха Л. Державне управління бібліотечною справою в Україні: історичний аспект [Електронний ресурс] / Л. Голоха. – Режим доступу: www.nbuv.gov.ua/Portal/Soc_Gum/Dums/2009-01/Goloha.pdf

Початок Головліту на терені радянської України було покладено постановою РНК УСРР від 11 серпня 1922 р., згідно з якою при Наркоматі освіти УСРР створювалися Головне (пізніше Центральне) управління у справах преси, а при губернських політпросвітах – його місцеві підрозділи¹. Основні напрями діяльності новоствореної установи визначалися відповідним положенням і полягали у тому, щоб забезпечувати ефективний цензурний нагляд за публікаціями у пресі, а також творами художньої літератури. То ж під контролем перебували бібліотечна справа, книготоргівля, ввезення літератури з-за кордону тощо. Згадане відомство здійснювало також охорону військово-економічних таємниць в друці на основі спеціального переліку відомостей, що не підлягали розголошенню². Зрозуміло, політичний контроль над матеріалами преси та художньою літературою здійснювався, виходячи з настанов, визначених правлячою партією.

1930 року було проведено реорганізацію всіх республіканських Головлітів, яким надавалося право на відкриття видавництв і здійснення контролю над ними. Постановою ВЦВК і РНК УСРР «Про затвердження уставу про Головне управління у справах літератури та видавництв і його місцеві органи» від 1931 р. визначалося основне завдання роботи Головліту: «Здійснювати всі види політично-ідеологічного, воєнного і економічного контролю над призначеними до оголошення або поширення творами друку, рукописами, книжками, плакатами, картинами тощо, а так само над радіомовленням, лекціями, виставками»³.

З початком війни та окупацією України німецькими загарбниками Центральне управління у справах преси було евакуйоване на територію РРФСР. Свою діяльність у республіці воно поновило лише в 1944 р. після відновлення радянської влади. У ході численних структурних перебудов післявоєнного часу провідний цензорський орган республіки неодноразово змінював підпоряд-

¹ Гуз А. М. Історія захисту інформації в Україні та провідних країнах світу : навч. посіб. / А. М. Гуз. – К. : КНТ, 2007. – С. 84.

² Федотова О. Обмеження друкованого слова в Україні у тридцятих роках ХХ століття [Електронний ресурс] / О. Федотова. – Режим доступу: www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vkp/2009_3/st7.pdf

³ Там само.

кування. У липні 1946 р. постановою ЦК Компартії України та Ради міністрів УРСР було створено Головне управління у справах літератури і видавництв при Раді міністрів УРСР. У липні 1953 р. його функції тимчасово було передано Міністерству внутрішніх справ. Постановою Ради міністрів УРСР від 11 листопада 1953 р. управління знову перейшло в систему Ради міністрів УРСР. Відповідно назва провідної цензурної установи республіки в післявоєнні роки також змінювалася: з 13 липня 1946 по 1953 р. — Головне управління у справах літератури та видавництв при Раді міністрів УРСР (Головліт УРСР), з 16 лютого 1953 р. по 27 січня 1964 р. — Головне управління по охороні військових і державних таємниць у пресі при Раді міністрів УРСР (Головліт УРСР), з 28 січня 1964 р. до 23 вересня 1966 р. — Головне управління по охороні військових і державних таємниць у пресі Державного комітету Ради міністрів УРСР (Головліт УРСР), з 24 вересня 1966 р. — Головне управління по охороні державних таємниць у пресі при Раді міністрів УРСР (Головліт УРСР). Політичний контроль над друкованою продукцією фактично здійснювався до моменту розвалу СРСР. З серпня 1991 р., коли на терені останнього постали нові незалежні державні утворення, побудовані на принципах демократії, багатопартійності та поваги до плюралізму думок, Головліт як орган політичного контролю припинив своє існування¹.

Право на свободу слова та друку як прерогатива робітничого класу та селян визнавалась Конституцією РСФРР 1918 р.² та Конституцією УСРР 1919 р.³ Згодом правом на свободу слова та друку громадян наділила Конституція СРСР 1936 р. Аналогічні положення містилися відповідно й у Конституції УРСР 1937 р. Конституція СРСР 1977 р. та конституції союзних республік, у тому числі Конституція УРСР 1978 р. окрім права на свободу слова та друку проголошували розширення гласності як осно-

¹ Костишева С. Документи Головліту УРСР як джерело вивчення системи політико-ідеологічного контролю над друкованими ЗМІ [Електронний ресурс] / С. Костишева. — Режим доступу: www.history.org.ua/JournALL/pro/13/4.pdf

² Отечественное законодательство XI–XX веков : пособие для семинаров / под ред. О. И. Чистякова. — М. : Юристъ, 2006. — Ч. II (XX в.). — С. 35.

³ Конституційні акти України. 1917–1920. Невідомі Конституції України. — К. : Філософ. і соціол. думка, 1992. — С. 130.

вного напрямку розвитку політичної системи радянського суспільства¹. Проте на практиці в Радянському Союзі свобода слова, друку та право на отримання та поширення інформації були фікцією².

Отже, з викладеного можна зробити висновки, що у цілому за радянських часів склалася вкрай несприятлива ситуація зі свободою слова, друку та інформаційною відкритістю влади, яка не тільки не сприяла розвитку свободи масової інформації, а й унеможлилювала її існування. Про це свідчать історичні джерела, які вказують на те, що цензурні органи радянського періоду проводили постійний нагляд за друком, обмежували свободу преси, закриваючи так звані «буржуазні газети», вилучаючи «гострі місця» зі статей, забороняючи літературу, що «містить агітацію проти радянської влади», застосовуючи до редакторів і видавців найсуворіші міри покарання. Постійні ідеологічні обробки творів, необхідність отримання дозволів на право видання унеможлилювали ідеологічний плюралізм та розвиток свободи масової інформації. Органи цензури протягом свого існування змінювали назви, але не міняли свою сутність. Вони видавали правила, інструкції, розпорядження, які були обов'язковими для органів друку, друкарень, бібліотек та книжкових магазинів. Всі ці органи перебували під контролем партійного апарату, а їх склад формувався переважно з членів партії. Критика партії та існуючого ладу кваліфікувалася як державний злочин і каралася найсуворіше. Робота партійних органів та прийняті рішення були поза межами гласності, незважаючи на те, що саме партія визначала всі основні напрями внутрішньої та зовнішньої політики³.

Наявність такої жорсткої політичної цензури за радянських часів є певним віддзеркаленням тоталітарного типу влади, її

¹ Конституція (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. Конституции (Основные Законы) Союзных Советских Социалистических Республик. – М. : Юрид. лит., 1978. – 576 с.

² Ержанова Ф. А. Государственно-правовые аспекты принципа гласности / Ф. А. Ержанова // Сов. государство и право. – 1988. – № 10. – С. 12.

³ Сьрьогін В. О. Гласність в історії вітчизняної політико-правової думки та державного будівництва / В. О. Сьрьогін // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих вчених : зб. наук. пр. – Х. : Ун-т внутр. справ : Основа, 1997. – Вип. 3 і 4. – С. 173.

схильності до диктатури та свідченням громадянської незрілості суспільства, що загалом на даному історичному етапі унеможлилювало існування свободи масової інформації. Але все ж таки на XX з'їзді КПРС було засуджено стиль керівництва державою і відкрито шлях до демократизації радянського суспільства, до запровадження широкої гласності і використання політичної активності громадян. Хоча «хрущовська відлига» була позбавлена правових гарантій і цілком залежала від політичних уподобань партійного керівництва¹, а «боротьба» за перебудову і гласність, оголошена новим партійним керівництвом на чолі з М. Горбачовим на початку 1985 р., стала лише політичною кампанією і була приречена на провал. Проте досвід розбудови незалежної Української держави засвідчив необхідність надійних правових гарантій демократії, серед яких важливе місце, безперечно, належить свободі масової інформації в усій багатоманітності її проявів.

¹ Серьогін В. О. Гласність в історії вітчизняної політико-правової думки та державного будівництва / В. О. Серьогін // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих вчених : зб. наук. пр. – Х. : Ун-т внутр. справ : Основа, 1997. – Вип. 3 і 4. – С. 173.