

передается руководителю образовательного учреждения, сообщение - в орган опеки и попечительства, опять же для проведения проверки условий жизни ребенка. Затем, такая информация должна быть направлена в правоохранительные органы и в комиссии по делам несовершеннолетних.

Сотрудники правоохранительных органов обладают широкими полномочиями по профилактике и предотвращению жестокому обращению с детьми в неблагополучных семьях. При поступлении информации о признаках жестокого обращения с детьми в неблагополучных семьях обязаны принять меры, направленные на защиту ребенка, которому угрожает опасность. Имеют право на задержание и доставку в ОВД лиц, которые применяли жестокое обращение к ребенку[3]. Могут применять меры уголовно-процессуального принуждения, назначать проведение экспертиз и проводить иные следственные действия, а также решают вопрос об уголовной ответственности, о применении к лицу, совершившему преступление, меры уголовного наказания. Как известно, Уголовный кодекс РФ также предусматривает ответственность за совершение насилия над детьми разного рода.

Подводя итог всему вышесказанному, мы можем сказать, что у всех субъектов (педагогов, социальных работников, психологов, врачей и

сотрудников ОВД) схожие права и обязанности в сфере профилактики жестокого обращения с детьми. Но для их укрепления и усиления необходимо «плотное» взаимодействие. Достигнуть этого можно путем повышения квалификации и обучения сотрудников тех или иных служб и органов, проведение совместных курсов по исследуемой теме, которые должны вызвать интерес к проблеме жестокого обращения с детьми, что поспособствует ее разрешению и предотвращению.

#### Библиографический список

1. Волкова, Е. Н. Междисциплинарный подход предотвращения насилия и жестокого обращения с детьми. // Вестник психосоциальной и коррекционно-реабилитационной работы. СПб. 2006. № 6. С. 24-28.

2. Волкова, Е. Н. Защита детей от жестокого обращения. / Под ред. Е. Н. Волковой. СПб. : Питер, 2007. С. 45-46.

3. Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ (ред. от 26.07.2019) // URL: <http://www.garant.ru> (дата обращения 17.03.2020).

4. URL: <http://www.rg.ru> (дата обращения: 29.03.2020)

---

### КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РАЗВИТИЕ ЦЕНЗУРЫ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

---

DOI: [10.31618/ESU.2413-9335.2020.9.73.719](https://doi.org/10.31618/ESU.2413-9335.2020.9.73.719)

**Эктумаев А.Б.**

*Кандидат юридических наук, доцент,  
Высшая школа правоведения ИГСУ РАНХиГС*

### CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASIS OF CENSORSHIP

**Ektumayev A.B.**

#### АННОТАЦИЯ

В настоящей статье раскрывается сущность, признаки и функции цензуры. Отмечается, что вся история развития свободы слова в России тесно связана с государственной цензурой, и это оказывает влияние на состояние общественной коммуникации в современный период. На основании анализа положений Конституции РФ и сформировавшегося на их основе законодательства РФ, обосновывается деление цензуры на предварительную (до передачи сообщения) и последующую (после передачи сообщения).

#### ABSTRACT

This article reveals the essence, features and functions of censorship. It is noted that the entire history of the development of freedom of speech in Russia is closely connected with state censorship, and this has an impact on the state of social communication in the modern period. Based on the analysis of the provisions of the Constitution of the Russian Federation and the legislation of the Russian Federation formed on their basis, the division of censorship into preliminary (before the message is transmitted) and subsequent (after the message is transmitted) is substantiated.

**Ключевые слова:** права и свободы человека; свобода слова; свобода информации; цензура.

**Keywords:** human rights and freedoms; freedom of speech; freedom of information; censorship.

Запрет цензуры является конституционной гарантией, которая входит согласно части 5 статьи 29 Конституции РФ в состав конституционного положения о свободе массовой информации. В Конституции РФ не содержится определения понятия «цензура». Для выявления его

конституционно-правового смысла следует выделить сущностные признаки цензуры, функции, цели и задачи.

В толковом словаре С.И. Ожегова понятие «цензура» определяется как просмотр произведений, предназначенных для печати, для

постановки на сцене и др. с целью надзора<sup>34</sup>. Данное определение является недостаточным. В исследовании необходимо, прежде всего, обратиться к историческим аспектам развития института цензуры.

Исследователи отмечают, что явление цензуры появляется еще в период существования древних цивилизаций<sup>35</sup>. Сам термин «цензура» происходит от латинского «ценз» (*census*). В Древнем Риме ценз означал периодическую оценку имущества для значительного разделения на податные разряды.

Другое значение слова «ценз», которое сохранилось до нашего времени, – ограничение условия допущения лица к пользованию какими бы то ни было правами или преимуществами (например, избирательными). Для проведения ценза в Древнем Риме была учреждена специальная должность цензора. Цензор, кроме собственно проведения ценза, следил также за поведением и благонадежностью политической ориентации граждан. Наблюдение (надзор) за благонадежностью граждан стало именоваться цензурой. Как мы видим, термин цензура является производным от наименования должности «цензор».

В эпоху античности произошло окончательное становление и оформление цензуры в качестве неотъемлемого атрибута власти. Древние хроники подтверждают о сожжении книги Протагора о богах (примерно к 480–410 гг. до н.э.), а также то, что за критику властей в своих пьесах был посажен в тюрьму Гней Невий (ок. 217–210 гг. н.э.). Во времена Римской империи (при Августе, Нероне и др.) репрессии за инакомыслие стали составной частью государственной политики.

При этом в истории обозначилась тенденция надзора за духовной жизнью. Родоначальником духовной цензуры считается римский папа Геласий (ум. 19 октября 496 г. н.э.), который выпустил первый сборник запрещённых книг (*Index librorum prohibitorum*).

В Средние века и в эпоху Ренессанса цензура заняла главенствующее место в духовной жизни общества. Во многом это было связано с изобретением Иоганна Гуттенберга: в 1450 г. в городе Майнце появился первый печатный станок. Данное изобретение произвело настоящую революцию в общественной коммуникации, предоставив людям возможность духовного и идеологического выбора в невиданных прежде масштабах. Всего через 35 лет в Майнце по просьбе местного архиепископа было учреждено цензурное ведомство. Также последовали указания церковных лидеров о введении предварительной цензуры всей литературы. Апогеем развития цензуры в этот период стало то, что в 1571 г. папа Пий V учредил

Конгресс Индекса – *Congregatio Indicis*. Под страхом отлучения ни один католик не должен был ни читать, ни держать у себя книги, не входившие в Индекс.

Развивалась и светская цензура. Первая официальная светская цензура была установлена в Германии после провозглашения Реформации в 1529 г. В 1530 г. появляется первое королевское распоряжение о предварительной цензуре в Англии, а в 1538 г. – во Франции. Становлению цензуры способствовало то, что время развития книгопечатания совпало с эпохой расцвета абсолютизма<sup>36</sup>.

Однако уже с конца XVIII в. и на протяжении всего XIX в. в Европе начался отказ от предварительной цензуры. При этом Англия, например, отказалась от нее еще в 1695 г., оставив для регулирования отношений свободы слова только законы о пасквиле. В Швеции предварительная цензура отменяется в 1766 г., в Дании – в 1770 г., в Норвегии – в 1814 г., Бельгии и Нидерландах – в 1815 г., в Германии, Австрии, Италии и Швейцарии – в 1848 г., а во Франции в 1872 г. Испанская Конституция 1876 г. также закрепляет отсутствие цензуры.

Что касается цензуры в России, то её развития указывает на существенные отличия российской цензуры от европейской. Как отмечает Т.М. Горяева, Россия явила миру образец последовательного государственного контроля за печатным словом<sup>37</sup>.

После Петра I основные цензурные полномочия оказались в руках монархической власти, и церковная цензура была значительно ограничена. Первый светский цензурный орган в России был учрежден в 1796 г. Екатериной Великой. Кроме того, по указу 1796 г. все частные издательства и типографии в Москве, Санкт-Петербурге и других городах учреждались только специальными цензурными комитетами.

После этого православная церковь в России – никогда не имела значительной власти над духовной сферой и не могла самостоятельно определять национальную идеологию. Именно это обстоятельство определило дальнейшее развитие института цензуры в России в качестве государственно-властного инструмента, используемого в таких масштабах, в каких это было необходимо для власти.

Одной из особенностей дореволюционной цензуры считается внешняя легитимность действий. Вся ее деятельность была детально регламентирована уставами и положениями. Однако законный характер царской цензуры не стоит идеализировать. Именно в этот период формируется характерный для России институт

<sup>34</sup>Ожегов С.И. Словарь русского языка / Советская энциклопедия, М. 1973. С. 802.

<sup>35</sup>Горяева Т.М. Политическая цензура в СССР. 1917–1991 гг. / Российская политическая энциклопедия, М. 2002. С. 113.

<sup>36</sup>Тарновский Е. Четыре свободы. СПб., 1995. С. 150.

<sup>37</sup>Горяева Т.М. Указ. соч. С. 119.

самоцензуры, неизбежно сопутствующий цензуре и сопоставимый с ней.

После Октябрьской революции 1917 г. в России начался новый этап свободы слова – период полного государственного контроля за всеми сферами жизнедеятельности. Советская цензура отличалась широкими возможностями вмешательства властей в осуществление права на свободу слова. Именно в советский период самоцензура приобрела большие масштабы, а сама общественность была приучена разграничивать мнение собственное и мнение опубликованное.

В советский период институт цензуры достигает своего расцвета. Об этом свидетельствует разрастание цензурного аппарата. В 1922 г. был создан Главлит, контролирующий печатную продукцию, а в 1923 г. создается Главрепертком, в функции которого входит цензура всех зрелищных видов искусств – театра, кино, радио, эстрады и цирковых представлений.

Особенностью советской цензуры в сравнении с царской является почти полное отсутствие законности, неопределенность допустимых норм выражения мнения, в результате чего любое произведение могло быть признано идеологически вредным. Цензура приобретает предельно субъективистский характер, и основные этапы ее развития связываются, прежде всего, с отдельными чиновниками<sup>38</sup>.

Система советской цензуры получает название «всецензура», так как под непосредственным и прямым государственным влиянием оказалась не только область политической коммуникации, но и все сферы духовной и культурной жизни, а монополизация идеологической власти проявилась в подавлении любого инакомыслия всеми доступными способами. В СССР получили всестороннее оформление обе разновидности цензуры – и предварительная, и последующая (карательная). При этом понятие «карательная цензура» имело буквальное значение в связи с тем, что в работе цензурного аппарата на протяжении всей истории советского государства обязательно принимали участие карательные органы – ГПУ, НКВД и КГБ<sup>39</sup>.

Таким образом, вся история развития свободы слова в России тесно связана с государственной цензурой, и это оказывает влияние на состояние общественной коммуникации в современной период.

С цензурой связана вся мировая история коммуникации. Не затрагивая вопроса об ограничении естественных прав, следует признать, что цензура представляет собой один из важных и необходимых элементов государственного управления. В этом смысле нельзя оценивать

цензуру односторонне. Цензуру можно рассматривать как один из инструментов защиты личности, общества и государства.

Если рассматривать цензуру вне традиционных рамок (институт власти, функции которого выполняются конкретными органами), то под цензурой следует понимать систему действий и мероприятий, направленных на обеспечение и обслуживание общественных интересов, поддержку существующей формы правления и политического режима. Любая политика государства, в рамках которой поощряются одни процессы и сдерживаются другие, также с необходимостью содержит элемент цензуры<sup>40</sup>.

Цензура в указанном понимании существует в любом демократическом государстве. Т.М. Горяева выделяет следующие функции такой цензуры: 1) регулирование информационных процессов в обществе посредством отслеживания и анализа информации в соответствии с существующими в обществе нормами, с применением различных предписаний, рекомендаций, запретов и т.д.; 2) охранительная функция призвана обеспечить сохранение военной и государственной тайны; 3) эталонная функция предназначена для фиксации и закрепления и этических, и эстетических норм в области искусства, художественного творчества, науки; 4) профилактическая функция обеспечивает стабильность государства и предупреждает хождение в информационном поле сведений, подрывающих престиж и авторитет власти; 5) санкционирующая функция обеспечивает введение в социокультурный контекст полной информации, не подвергавшейся воздействию цензуры, и той, которая прошла через ее обработку<sup>41</sup>.

Такое широкое понимание цензуры имеет много сторонников. В трудах Платона, Цицерона, Иоанна Златоуста прослеживается положительное отношение к цензуре как инструменту государственной и религиозной власти, предназначенному для поддержания порядка и благонравия в обществе<sup>42</sup>.

Многие представители западной юриспруденции также стремились переосмыслить сущность цензуры. Ф. Шауэр (Frederick Schauer), например, замечает, что цензура неизбежна, необходима и желанна<sup>43</sup>. О. Фисс (Owen Fiss) высказывает мнение о том, что государство действительно должно заглушать голоса одних, с тем, чтобы слышать голоса других<sup>44</sup>, так как свободная и неограниченная речь может представлять собой разновидность цензуры, поскольку заставляет других молчать. Здесь речь идет о том, что определенные мнения, а также невербальное поведение обладают эффектами умирения. Механизм такого умирения

<sup>38</sup> Литовский О.С. Так и было: Очерки, воспоминания, встречи. М., 1958. С. 147.

<sup>39</sup> Горяева Т.М. Указ. соч. С. 126, 149.

<sup>40</sup> Горяева Т.М. Указ. соч. С. 157.

<sup>41</sup> Горяева Т.М. Указ. соч. С. 134.

<sup>42</sup> Там же. С. 113-114.

<sup>43</sup> Schauer F. «The Ontology of Censorship», in Robert C. Post, ed., *Censorship and Silencing: Practices of Cultural Regulation*, 162.

<sup>44</sup> Owen M. Fiss, *The Irony of Free Speech* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1996), 4.

заключается в том, что некоторые высказывания могут умалять чувство достоинства жертв, следовательно, препятствуя их полноценному участию в общественной дискуссии.<sup>45</sup>

Цензура в качестве элемента государственного управления призвана обеспечить осуществление свободы слова в конституционно-правовых пределах и недопустимость свободы слова в сферах, на которые она не распространяется: запрет на сбор и распространение информации о частной жизни лица без его согласия (часть 1 статья 24 Конституции РФ); запрет определенных видов агитации и пропаганды (часть 2 статья 29 Конституции РФ). Выполняя указанную функцию, цензура призвана обеспечивать устойчивость демократического общественного порядка, основанного на равенстве.

Очевидно, что цензура требует более глубокого анализа и всестороннего осмысления. Важно отметить, что для целей конституционно-правового исследования необходимо произвести деление цензуры на предварительную (до передачи сообщения) и последующую (после передачи сообщения). Положение части 5 статьи 29 Конституции РФ запрещает предварительную цензуру, а именно требование со стороны должностных лиц, государственных органов, организаций, учреждений или общественных объединений предварительно согласовывать сообщения и материалы, а также наложение предварительного запрета на распространение сообщений и материалов или их отдельных частей<sup>46</sup>.

Подобный подход предлагает К. Хессе. По мнению ученого, норма абзац 1 статьи 5 Конституции ФРГ запрещает именно предварительную цензуру: запрещает ставить возможность публикации сообщения или материала в зависимость от предварительного одобрения государственным учреждением. Все другие ограничения свободы слова К. Хессе следует отнести к последующей цензуре, которая не запрещена<sup>47</sup>.

Следует признать, что обязательность предварительного согласования как критерий недостаточен для полного определения понятия цензура. Признаком цензуры в смысле части 5 статьи 29 Конституции РФ также является внешний характер принуждения, целью которого является вторжение в свободу слова, ограничение и полное исключение возможности передать или распространить сообщение.

При этом допускаются законные требования учредителей средств массовой информации к содержанию публикуемых и передаваемых сообщений, а равно редакторская политика, редакторская правка. Данные основанные на законе

требования не являются цензурой. В противном случае учредитель средств массовой информации лишается права на свободу слова, которое предполагает возможность учреждать средств массовой информации определенной направленности. Законные полномочия учредителя и редактора позволяют сформировать информационную политику средства массовой информации. Редакторскую деятельность следует рассматривать как неотъемлемый атрибут свободы средств массовой информации.

Внешний характер вмешательства определяется в названных случаях по отношению к средствам массовой информации в целом, а не к отдельному журналисту. Цензурой следует считать здесь незаконное ограничение свободы средств массовой информации. Конкретное средство массовой информации может быть лишено возможности распространять нежелательные для власти сообщения. Однако отказ редактора выпустить тот или иной материал не ограничивает право журналиста на свободу слова, так как он может распространять этот же материал иным способом, в том числе в других средствах массовой информации.

В часть 5 статьи 29 Конституции РФ нет оговорки (отсылки) к закону, которая позволяет ограничивать действие этой нормы. Это свидетельствует о повышенной степени защиты данного конституционного установления, поскольку возможности законодательного органа в этом случае определяются исключительно требованием конституционно-правового регулирования условий реализации предоставленного Конституцией РФ права, и необходимостью защиты других охраняемых Конституцией РФ ценностей.

Например, в пункте 15 части 2 статьи 7 Федерального конституционного закона от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении»<sup>48</sup>, допускается введение военной цензуры над почтовыми отправлениями и сообщениями, передаваемыми с помощью телекоммуникационных систем, а также введение контроля за телефонными переговорами и создание органов цензуры, непосредственно занимающихся указанными вопросами.

Возможность ограничения конституционных прав в таких случаях прямо вытекает из части 3 статьи 55 Конституции РФ. Перечисленные меры вводятся на основании указов Президента РФ в соответствии с абзацем 1 части 2 статьи 7 Федерального конституционного закона «О военном положении»

Схожий пример содержится в пункте «б» статьи 12 Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном

<sup>45</sup>Owen M. Fiss, *Op. cit.*, 16.

<sup>46</sup>Подробнее см.: Эктумаев А.Б. Гарантия массовой информации // *European Social Science Journal* (Европейский журнал социальных наук). 2011. – № 12(15). С. 437-445.

<sup>47</sup>Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. М., 1981. Указ. соч. С. 199.

<sup>48</sup>Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 5. ст. 375.

положении»<sup>49</sup>. Названная норма допускает введение предварительной цензуры печати и других средств массовой информации указом Президента РФ, которым устанавливается чрезвычайное положение. Данные ограничения следуют из части 1 статьи 56 Конституции РФ.

По смыслу Конституции РФ запрет цензуры не является абсолютным. На основе конституционно-правовых положений законодатель вправе при определенных условиях и на определенный срок устанавливать в форме федерального конституционного закона ограничения права на свободу слова легальными средствами цензуры.

Таким образом, признаками цензуры является ее предварительный и внешний характер. Исключения из данного правила возможны на основании федерального закона в соответствии с Конституцией РФ. Конституция РФ устанавливает запрет на предварительную цензуру. Последующая цензура призвана не допускать свободы слова в сферах, на которые свобода слова не распространяется. Например, запрет на сбор и распространение информации о частной жизни лица без его согласия (часть 1 статьи 24

Конституции РФ); запрет определенных видов агитации и пропаганды (часть 2 статьи 29 Конституции РФ).

#### Библиографический список

1. Горяева Т.М. Политическая цензура в СССР. 1917- 1991 гг. / Российская политическая энциклопедия, М. 2002.
2. Литовский О.С. Так и было: Очерки, воспоминания, встречи. М., 1958.
3. Ожегов С.И. Словарь русского языка / Советская энциклопедия, М. 1973.
4. Тарновский Е. Четыре свободы. СПб. , 1995.
5. Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. М., 1981.
6. Эктумаев, А.Б. Гарантия массовой информации // European Social Science Journal (Европейский журнал социальных наук). 2011. – № 12(15).
7. Owen M. Fiss, The Irony of Free Speech (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1996), 4.
8. Schauer F. «The Ontology of Censorship», in Robert C. Post, ed., Censorship and Silencing: Practices of Cultural Regulation, 162.

<sup>49</sup>Собр. Законодательства Рос. Федерации. 2001. № 23. ст. 2277.