Айбазов Ахмат Ратмирович. Административно-правовое регулирование издательской деятельности в России: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.14 / Айбазов Ахмат Ратмирович;[Место защиты: ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов»], 2018.- 166 с.

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** В области осуществления всех видов культурной деятельности и развития творческих индустрий особое место занимают развитие книгоиздания. Книга стала неотъемлемой частью нашей повседневной жизни, частью культурного обихода и, несомненно, носителем культуры и ее источником.

Книжная культура может служить показателем уровня технологического развития государства и свидетельствовать об интеллектуальном потенциале граждан России1. В послании Федеральному Собранию Российской Федерации 1 марта 2018 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин подчеркнул, что «сохранить свою идентичность крайне важно в бурный век технологических перемен, и здесь невозможно переоценить роль культуры, которая является нашим общенациональным цивилизационным кодом, раскрывает в человеке созидательные начала»2.

Согласно Основам государственной культурной политики издательский бизнес и книготорговля включены в число творческих индустрий, определяемых как «организации и объединения, производящие экономические ценности в процессе творческой деятельности, а также деятельность по капитализации культурных продуктов и их представлению на рынке3.

В Стратегии государственной культурной политики до 2030 года закреплено,  
что в период 2016 - 2020 годов в целях нормативного обеспечения Основ  
государственной культурной политики и собственно Стратегии необходимо принять  
акт, направленный на развитие книгоиздания, на книгораспространение,

распространение периодической печати, совершенствование инфраструктуры чтения в целях сохранения и развития единого культурного пространства Российской Федерации4.

В данном отношении следует также отметить, что с одной стороны, в последнее десятилетие в информационном пространстве зафиксирован спорный тезис о потере актуальности книги как «материального феномена человеческой культуры», аргументируемый тем, что на смену бумажных экземпляров приходят электронные издания и иные достижения современных информационных технологий. С другой стороны, бизнес в сфере книгоиздания является в настоящее время одним из наиболее доходных, наряду с фармацевтическим, особенно по изданию учебников для школ и вузов.

Современная издательская система представляет собой комплекс

взаимосвязанных и взаимодействующих структур: издательств, полиграфических  
предприятий других субъектов издательского дела, находящихся в отношениях друг с  
другом и образующих определенную целостность. Отношения, возникающие в рамках  
осуществления издательской деятельности, управляются государством. Названная  
деятельность, в сущности, является разновидностью предпринимательской

деятельности, так как направлена, прежде всего, на получение прибыли. При этом она

1 Очерки истории книжной культуры Сибири и Дальнего Востока. Т. 1: Конец XVIII – середина 90-х годов  
XIX века [Текст]. – Новосибирск: ГПНТБ СО РАН, 2000. – С.4.

2 Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01.03.2018 "Послание Президента Федеральному  
Собранию"//"Российская газета", № 46, 02.03.2018.

3 Указ Президента РФ от 24.12.2014 № 808 "Об утверждении Основ государственной культурной  
политики"//"Собрание законодательства РФ", 29.12.2014, N 52 (часть I), ст. 7753

4 Распоряжение Правительства РФ от 29.02.2016 № 326-р «Об утверждении Стратегии государственной  
культурной политики на период до 2030 года»// Собрание законодательства РФ", 14.03.2016, N 11, ст. 1552

обладает рядом специфических особенностей и может рассматриваться как самостоятельный объект исследования.

Эффективное развитие издательской сферы во многом зависит от результатов  
решения задач, находящихся в плоскости взаимодействия органов государственной  
власти, издателей и общественных организаций, ориентированных на создание особой  
организационно-правовой системы, способной обеспечить максимальные

возможности для всех участников издательской деятельности.

Многочисленные изменения законодательных основ, регулирующих вопросы организации и осуществления издательской деятельности, привели к парадоксальной ситуации, когда в государстве отсутствует единый нормативный правовой акт, регулирующий издательскую деятельность. В настоящее время это становится существенным препятствием для развития указанной области социокультурных и экономических отношений.

В этой связи крайне актуальным является глубокое изучение проблем административно-правового регулирования в сфере издательской деятельности и выявление направлений дальнейшего совершенствования законодательства об издательской деятельности.

Анализ вышеуказанной проблематики позволит выявить новые аспекты в регламентируемых административным правом отношениях в сфере издательской деятельности, предметнее исследовать их особенности, установить конкретный алгоритм реализации нормативной правовой регламентации в исследуемой сфере.

**Степень научной разработанности проблематики.** Вопросы издательской деятельности в России стали предметом изучения авторов, специализирующихся не только в сфере юриспруденции, но и истории, филологии, экономики, технических и других наук. Тем не менее, до настоящего времени диссертационных исследований по вышеуказанным направлениям, посвященных проблематике издательств, было защищено не более ста. Диссертации П.Н. Базанова (2007), Н.Г. Валеевой (2006), Н.С. Грачевой (2004), Б.А. Шураева (2007) и др. были посвящены историческому анализу издательской деятельности отдельных организаций.5 Среди исследований филологов наибольший междисциплинарный интерес вызывают работы: Л.И. Госиной (2004), посвященной значимым аспектам взаимодействия издательской и библиотечной деятельности Российской Академии наук в информационном пространстве; А.В. Каверзиной (2017), проанализировавшей отдельные вопросы прагмасемантической организации дискурса редакционно-издательской деятельности; Е.В. Крыловой (2013), Е.М. Сухоруковой (2000) и др. 6 Отдельные вопросы управления издательской

5 Базанов, П. Н. Издательская деятельность политических организаций русской эмиграции (1917-1988 гг.):  
Дис. ... д-ра ист. наук : СПб., 2005 645 с.; Шураев Б. А. Издательская деятельность вузов Министерства  
внутренних дел России в конце XX - начале XXI вв. : диссертация... канд. истор.н.: Новосибирск, 2007 234  
с.; Валеева, Н. Г. Библиотечная и издательская деятельность земств Казанской и Вятской губерний (1865-  
1917 гг.) : дис. ... д-ра ист. наук: Казань, 2006 475 с.; Грачева, Н. С. Книгоиздательская деятельность  
экспедиции заготовления государственных бумаг: 1818-1919: диссертация ... канд. ист.н. : Москва, 2004, 255  
с.

6 Сухорукова Е. М. Научная и издательская деятельность российских книговедческих обществ конца XIX -  
первой трети XX вв. : диссертация ... канд. филол.наук : - Москва, 2000.- 307 с.; Каверзина А. В.  
Прагмасемантическая организация дискурса редакционно-издательской деятельности в жанре "научная  
публикация": диссертация ... канд. филол. наук: ФГБОУ ВО Бурятский государственный университет, 2017;  
Крылова, Е. В. Информационная поддержка издательской и книготорговой деятельности : дисс. ... канд.  
филол. наук - Санкт-Петербург, 2013. - 264 с.; Госина Л. И. Взаимодействие издательской и библиотечной  
деятельности Российской Академии наук в информационном пространстве: Дис. ... д-ра филол. наук:  
Москва, 2004, 346 с.

деятельностью с позиций экономики рассмотрены в трудах М.Н. Вишняковой (2003),  
Д.В. Комлевой (2006), А.Н. Якушева (2004) и др.7; А.В. Ивановым (2000) еще в начале  
XXI века определена соответствующая времени исследования специфика

информационных управленческих технологий в издательской деятельности8.

Правовым аспектам издательской (книгоиздательской) деятельности посвящены немногочисленные диссертации, выполненные О.А. Капелистой (2008), К.Б. Константиновым (2006), М.В. Мачневой (2008), В.В. Поповой (2004), Т.А. Якушевой (2002)9.

Содержание административно-правовой теории о специфике развития издательского дела характеризуется появлением в последнее время публикаций, посвященных отдельным сторонам указанной проблематики. В числе таковых научные статьи Е.А. Борзенко, Д.А. Прокудина и др.

Несомненно, что исследования указанных авторов характеризуются высокой научной ценностью, тем не менее, с 2008 г. комплексного исследования в области административно-правового регулирования издательской деятельности на основе детального анализа теории и практики применения современного законодательства о книгопечатной, полиграфической и издательской деятельности до настоящего времени не проводилось. В настоящее время возникает необходимость теоретического переосмысления заявленной проблематики с учетом понимания несовершенства современной законодательной базы, регулирующей издательские процессы в Российской Федерации и необходимости ее модернизации.

Обоснование теоретических положений потребовало обращение к

административно-правовым исследованиям Д.Н Бахраха, А.Б. Зеленцова, Ю.М. Козлова, Н.М. Конина, Б.В. Россинского, Н.Г. Салищевой, Ю.Н. Старилова, М.С. Студеникиной, Н.Ю. Хаманевой, В.А. Юсупова, О.А. Ястребова и других, а также к обобщающим исследования по вопросам книгоиздательства В.Б. Лукин, В.В. Атамана, В.Б. Лукина, Н.С. Зюкова, Н.А. Пановой и др.

**Объектом исследования** является совокупность общественных отношений в сфере издательской деятельности.

**В качестве предмета исследования** определена специфика административно-  
правового регулирования отношений в сфере издательской деятельности;  
административно-правовые акты и нормы, регулирующие издательскую деятельность;  
субъекты, формы и методы административно-правового регулирования издательской  
деятельности.

7 Комлева Д. В. Управление рисками в издательской деятельности: Дис. ... канд. экон. наук: Москва, 2006  
166 с.; Якушев А. Н. Анализ и оценка эффективности издательской деятельности: Дис. ... канд. экон. наук:  
Москва, 2004 134 c.; Вишнякова, М. Н. Рекламная деятельность издательств и ее эффективность: автореф  
дис. ... канд. экон. наук: Москва, 2003, 23 с.

8 Иванов А. В. Информационные управленческие технологии в издательской деятельности: дисс… канд.  
техн. наук Санкт-Петербург, 2000. - 168 с.

9 Попова В. В. Правовое регулирование издательской деятельности в советском государстве (октябрь 1917 -  
середина 1930-х гг.): Дис. ... канд. юрид. наук: Москва, 2004, 199 c.; Мачнева М. В. Некоторые аспекты  
правового регулирования издательской деятельности в сфере периодических печатных изданий: теория и  
практика: дисс.я ... канд. юрид. наук : Москва, 2008. - 239 с.; Константинов К. Б. Регулирование  
книгоиздательской деятельности в контексте политико-правовой эволюции России (конец XVII - начало  
XIX в.): дис. ... канд. юрид. наук: СПб., 2006, 184 с.; Якушева Т. А. Регулирование отношений автора с  
издательством по авторскому праву Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук: Невинномысск, 2002,  
211 c.; Капелистая О. А. Административно-правовое регулирование книгоиздательской деятельности в  
Российской Федерации: диссертация ... канд. юрид. наук: - Тюмень, 2008

**Цель диссертации** заключается в разработке концептуально-теоретических основ административно-правового регулирования издательской деятельности на современном этапе и выработке научно обоснованных предложений, направленных на совершенствование правового регулирования в сфере издательской деятельности.

Поставленная цель предопределила необходимость решения ряда

исследовательских **задач:**

1. Выстроить категориально-понятийный ряд исследуемой сферы, выявить и уточнить содержание базовых понятий, таких как «издательство», «издательская деятельность» и ассоциированных с ними.
2. Выявить этапы и содержание эволюции правового регулирования издательской деятельности в России.
3. Проанализировать нормативно-правовую базу в сфере издательской и книгопечатной деятельности.
4. Конкретизировать правовой статус субъектов правового регулирования в сфере издательской деятельности.
5. Изучить особенности и проблемы осуществления административного контроля и административного надзора в области издательской деятельности, предложить направления их решения.
6. Определить направления совершенствования института административной ответственности за нарушение законодательства об издательской деятельности.
7. Разработать предложения по совершенствованию законодательства об издательской деятельности

**Нормативная база работы** представлена рядом нормативно-правовых документов, выступающих в качестве законодательной основы регулирования организации и осуществления издательской деятельности в Российской Федерации: международными соглашениями, к которым присоединилась Российская Федерация (Бернская конвенция по охране литературных и художественных произведений от 9 сентября 1886 г.; Всемирная конвенция об авторском праве 1952 г.; Соглашение стран-участниц СНГ «О сотрудничестве в области охраны авторского права и смежных прав» 1993 г.; «Модельный закон об издательском деле» государств-участников СНГ 1999 г.); Конституцией Российской Федерации; общими межотраслевыми документами (Гражданским, Налоговым и Трудовым кодексами); нормативными актами, отражающими вопросы экономики и организации издательского процесса (Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации», Федеральный Закон «Об обязательном экземпляре документов», Федеральный закон «О рекламе»); государственными и отраслевыми стандартами (ГОСТ 7.1-2003 «Библиографическая запись. Библиографическое описание. Общие требования и правила составления», ГОСТ Р 7.0.1-2003 «Издания. Знак охраны авторского права. Общие требования и правила оформления», ГОСТ Р 7.0.4-2006 «Издания. Выходные сведения. Общие требования правила оформления» и др.); ведомственные нормативные акты, в том числе, внутриотраслевые документы инструктивного и методического характера (Распоряжение Роскомнадзора от 29.06.2012 г. № 21 «Об утверждении методических рекомендаций по организации и проведению государственного контроля и надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации о средствах массовой информации», План проведения плановых проверок юридических лиц (их филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений) и индивидуальных предпринимателей на 2017 год и др.).

**Методологическую основу исследования** составляет общенаучный системный  
подход к рассмотрению поставленных вопросов и проблем, общие и частные научные  
методы исследования. К общим научным методам, безусловно, относятся системный,  
аналитический, синтетический, дедуктивный и индуктивный методы, а также методы  
обобщения, абстрагирования и конкретизации, анализа и синтеза. Среди  
частнонаучных методов при рассмотрении заявленной в работе проблематики  
использовались такие, как сравнительно-правовой, историко-правовой, формально  
логический, поиск единичных фактов, анализ нормативных документов и научных  
публикаций, выявление основных закономерностей и противоречий в рамках  
исследуемой проблематики. В частности, историко-правовой метод в его  
ретродиахронической форме позволил углубить понимание познаваемого

административно-правового объекта исследования и выявить специфику эволюцию правового регулирования издательской деятельности в России.

**Научная новизна** определяется особенностями объекта и предмета исследования, исследовательскими целью и задачами, примененной научно-исследовательской методологией. В работе впервые рассмотрена и проанализирована специфика наиболее значимых, с точки зрения автора, классических составляющих административно-правового регулирования издательской деятельности в России, выявлены и охарактеризованы современные перспективные его направления, выстроен категориально-понятийный ряд и сформулирован ряд теоретических и практических положений.

В качестве элементов научной новизны диссертации можно выделить  
следующие ее результаты: авторские определения отдельных категорий понятийных  
рядов «издательская деятельность» и «электронная издательская деятельность»;  
обоснование авторского предложения о целесообразности формирования и развития в  
России института саморегулируемых организаций в сфере издательской деятельности,  
уточнение специфики стандартизации издательской деятельности как элемента  
правового управления качеством издательской продукции, формулировка

предложения и соответствующих рекомендаций о необходимости нормативной дифференциации параметров допустимых объемов необоснованных заимствований научных работ, принимаемых к изданию.

**Положения, выносимые на защиту:**

1. Выстроен базовый понятийно-категориальный ряд категории «издательская деятельность»: «издание» - «издательство» - «издательская деятельность» - «издательская продукция» и его развивающаяся ветвь: «сетевое издание» - «сетевое издательство» - «сетевая издательская деятельность».
2. Уточнено определение и выявлена правовая природа *издательской деятельности* как алгоритма нормативно определённых процедур, включающих в себя редакционно-издательскую подготовку публикаций к изданию и получение издательской продукции; предложено и обосновано определение развивающегося вида издательской деятельности – *электронной издательской деятельност*и как интегрированного процесса создания электронными издательствами электронной издательской продукции, а также *электронного издательства* как интегрированного комплекса программного обеспечения и технических устройств, предназначенного для создания и последующего предоставления потребителям электронных изданий в эргономичной форме, а также для оперативного генерирования и обновления электронной информации.
3. Систематизированы наиболее значимые перспективные направления административно-правового регулирования издательской деятельности, к числу которых автором отнесены: развитие стандартов книгоиздания; государственная поддержка производства определенных видов издательской продукции; совершенствование системы государственных заказов издательской продукции.
4. Сделан вывод о том, что состояние нормативно-правовых актов, принятых за весь период становления издательского дела отражает специфику политики государства в отношении издательской деятельности: относительная свобода издательств в XVII-XVIII вв. сменилась эпохой постоянно усиливающегося контроля со стороны государства в XIX столетии, периодом строгого тотального контроля в советский период и расширением свобод в организации и осуществлении издательской деятельности в конце XX – начале XXI вв.
5. В динамике механизма правового регулирования издательской деятельности выявлена тенденция возрастания роли некоммерческих профессиональных организаций, среди них следует особо выделить Ассоциацию книгоиздателей России (АСКИ), официальный сайт которой функционирует при финансовой поддержке Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям; выдвинуто предложение о целесообразности приобретения АСКИ статуса саморегулируемой организации, в цели деятельности которой будут включены разработка и установление определенного перечня добровольно принятых стандартов и правил издательской деятельности, а также участие в экспертизе федеральных проектов, затрагивающих интересы книгоиздания.
6. Выявлено, что новеллой в издательской деятельности можно считать внедрение в процесс проверки научных работ на наличие необоснованных заимствований (проверка в системе «Антиплагиат»). Правовое регулирование механизма такой проверки практически отсутствует; дифференцированные параметры допустимых объемов заимствований нормативно не зафиксированы, что позволяет субъектам издательской деятельности самостоятельно устанавливать вариативный процент оригинальности. Аргументирована целесообразность делегирования задачи по разработке стандартов проверки научных работ на наличие необоснованных заимствований Российской книжной палате как филиалу Федерального государственного унитарного предприятия «Информационное телеграфное агентство России (ИТАР-ТАСС)».
7. Обосновано, что помимо установления правил охраны труда соответствующих сотрудников, составления и направления отчетности и данных статистики в государственные органы, субъекты издательской деятельности обязаны также выполнять санкционированные государством требования: к обязательным экземплярам, к оформлению печатной продукции в соответствии с ГОСТами, к публикации выходных сведений, что будет способствовать повышению эффективности контроля и надзора в сфере книгопечатания.
8. Предложено внести изменения в действующую редакцию некоторых статей Кодекса Российской Федерации «Об административных правонарушениях»: в ст. 13.16 «Воспрепятствование распространению продукта средства массовой информации», ст. 13.21 «Нарушение порядка изготовления или распространения продукции средства массовой информации», ст. 13.22 «Нарушение порядка представления обязательного экземпляра документов, письменных уведомлений, уставов и договоров» дополнить после слов «средства массовой информации» словами «и издательской продукции». Обосновано, что такие изменения позволят значительно

повысить ответственность издательств и типографий как субъектов издательской деятельности.

1. Обоснована необходимость дополнить Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях нормами об ответственности полиграфических предприятий за нарушения санитарных правил издания полиграфической продукции, стандартов в области издательского дела, предусматривающих, в том числе, административное наказание в виде приостановления деятельности.
2. Сформулирован вывод о целесообразности принятия Федерального закона «Об издательской деятельности в Российской Федерации», что обусловлено наличием достаточно существенных пробелов в правовом регулировании данного вида деятельности. В отсутствие специального законодательного акта, регулирующего издательскую деятельность в Российской Федерации, основные вопросы издания периодической и книжной продукции координируются нормами Закона Российской Федерации от 27.12.1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации», сфера распространения положений которого в рамках издательского дела ограничена регулированием выпуска периодических изданий.

**Теоретическая значимость диссертационного исследования** обусловлена возможностью дополнить категориально-понятийный ряд науки административного права предложенными автором и уточненными понятиями, конкретизирующими правовую специфику издательской деятельности.

Проведенное исследование позволило систематизировать наиболее значимые перспективные направления административно-правового регулирования издательской деятельности, которые могут послужить основой для более глубоких специальных исследований и привлекаться в процессе исследований, посвященных проблемам развития правового сопровождения издательского дела.

**Практическая значимость исследования** заключается в возможности использования сформулированных автором выводов и положений в процессе совершенствования отдельных подсистем механизма административно-правового регулирования издательской деятельности в России.

Сформулированные выводы и практические рекомендации могут быть использованы для совершенствования российского законодательства по вопросам регулирования издательской деятельности в Российской Федерации.

Основные выводы и положения диссертации могут быть применены в правовой и организационной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, а также в вузовском педагогическом процессе на юридических факультетах и в юридических институтах.

**Апробация результатов исследования.** Основные идеи, теоретические положения и выводы, практические рекомендации нашли свое отражение в ряде публикаций автора, а также озвучены в его выступлениях и докладах на Международных и Всероссийских научных конференциях.

Основные теоретические положения и выводы диссертации были обсуждены и получили одобрение на кафедре административного и финансового права Российского университета дружбы народов.

**Структура работы** обусловлена комплексом поставленных исследовательских задач, логикой и характером представления материалов, объединяющих введение, три главы (восемь параграфов), заключение и библиографический список.