

АННОТАЦИЯ

на диссертацию Штейнбуха Алексея Григорьевича, представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. «Публично-правовые (государственно-правовые) науки» на тему «Административно-правовое обеспечение взаимодействия органов публичной власти со СМИ»

Качество и эффективность организации взаимодействия средств массовой информации (далее – СМИ) с органами публичной власти имеет принципиальное значение для функционирования демократического правового государств, обеспечивая открытость публичной власти и управления и создавая, тем самым, условия для коммуникации граждан и государства.

Направленность деятельности СМИ разнообразна, и они в разной степени влияют на состояние общественного мнения, но в целях формирования информационной политики и продвижения общезначимой социальной повестки и общегосударственных интересов считаться с таким объемом продвижения информации органы публичной власти обязаны. Это требует выработки последовательного информационного курса, основанного, в том числе, на оптимальном взаимодействии со СМИ.

Последние несколько лет, в силу новых геополитических и информационных реалий (развитие сетевых информационных структур и появление виртуального пространства, способных изменить главный геополитический потенциал государства - национальный менталитет, культуру и моральное состояние людей, усиление роли и значения СМИ как одного из инструментов управления информацией обуславливает для государства необходимость организации эффективного взаимодействия со СМИ в целях надлежащего информирования населения, позитивной мобилизации граждан на поддержку внутренней и внешней политики государства, преодоления манипуляций общественным сознанием, в том числе, фрейминга, развития

институтов общественного контроля и др.), существенным образом повлиявших на политику безопасности, ознаменовались изменением правового поля функционирования СМИ в сторону усиления влияния государства на их деятельность.

Ряд официальных нормативных позиций вызвали дискуссию о соответствии конституционным принципам свободы информации и деятельности СМИ в части баланса между свободой выражения и необходимостью ограничения действий в интересах общественного порядка, безопасности и защиты прав других лиц. При этом само право на информацию в научной литературе интерпретируется неоднозначно, равно как неоднозначны подходы к пониманию разумного баланса и гармонизации свободы массовой информации и социальной справедливости, свободой массовой информации и государственного регулирования, особенно в условиях, когда государство вынуждено ужесточить свою медиapolитику, включая элементы цензурирования медиапространства.

При этом сохраняются проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в области законодательства о СМИ, решение которых не представляется достаточно очевидным. В силу конституционно установленного распределения предметов ведения между федеральным и субфедеральным уровнями организации власти законодательство о СМИ непосредственно не отнесено ни к одному из видов предмета ведения, что порождает сложности как правотворческого, так и правоприменительного характера, открывая, помимо прочего, и возможности для маневра федеральному и региональному законодателю, и возможности для злоупотреблений, что подтверждается материалами судебной практики.

Взаимодействие СМИ с органами публичной власти полноценно не урегулировано, не определена специфика ведомственных СМИ, специфика взаимодействия органов власти и СМИ в условиях экстраординарных режимов и др. Не снимается задача совершенствования законодательства о СМИ как с позиции его структурной организации (соответствие нормативных

актов в области организации и деятельности СМИ, построение неконфликтной модели взаимосвязанного федерального и регионального законодательства), так и с позиции содержательного совершенствования с учетом развития информационных ресурсов, цифровых технологий, а равно новых вызовов и угроз национальной безопасности, без чего невозможно говорить о надлежащей организации правового регулирования взаимодействия органов публичной власти со СМИ.

Кроме того, информационная политика органов публичной власти и информационные интересы СМИ не всегда совпадают. Особенно это касается правоохранительных органов, деятельность которых всегда вызывала повышенный интерес со стороны общества. В этой связи очень важно наладить качественное сотрудничество, позволяющее формировать общественное мнение через позитивную информацию об их деятельности. Текущая ситуация во многих случаях, к сожалению, демонстрирует усложнение конфликтности, что свидетельствует, с одной стороны, о недостаточной работе отдельных правоохранительных органов, с другой стороны, о недостаточности правового регулирования.

При этом крайне важно, что взаимодействие органов публичной власти со СМИ строится не только на основе конкретных правовых форм, но и на основе организационных форм, не имеющих выраженного правового содержания, но играющих не менее существенную роль. Именно сочетание и тесная взаимосвязь различных форм позволяют обеспечить хрупкий и чувствительный баланс между конституционными свободами в области информации и деятельности СМИ, их допустимыми ограничениями, личными правами и свободами граждан и способностью органов публичной власти, особенно правоохранительных органов, исполнять возложенные на них полномочия без избыточного и необоснованного вмешательства в их текущую деятельность, но при условии предоставления общественности полной, достоверной и непротиворечивой информации о реальном положении дел в той или иной сфере публичного управления.

Эффективное решение этих задач должно базироваться на теоретико-методологических предпосылках, комплексном, системном анализе правового регулирования организации функционирования СМИ и их взаимодействия с органами публичной власти и практики его применения.

Структура диссертации включает введение, две главы, объединяющие шесть параграфов, заключение и библиографический список. Во введении обоснована актуальность темы исследования, сформулированы его цель и задачи, объект и предмет, степень разработанности научной проблемы, теоретическая и методологическая основы исследования, его научная новизна, теоретическая и практическая значимость, результаты апробации полученных выводов и результатов. Первая глава содержит анализ теоретико-методологических основ взаимодействия публичных органов власти со СМИ. Сформулированы понятие, правовая природа СМИ и их функции во взаимодействии с органами публичной власти. Показана роль СМИ в реализации публичной власти, исходя из представлений о СМИ как инструменте публичной коммуникации между органами публичной власти и обществом. Проанализирована система правового обеспечения взаимодействия органов публичной власти со СМИ

Во второй главе рассматриваются организационно-правовые основы взаимодействия органов публичной власти со СМИ. Акцент сделан на правовом статусе и организации функционирования структурных подразделений органов публичной власти, обеспечивающих связи с общественностью, на формах, методах и направлениях взаимодействия органов публичной власти и СМИ. Взаимодействие органов публичной власти со СМИ также исследуется как инструмент реализации информационной политики и обеспечения информационной безопасности. В заключении представлены основные выводы, полученные по результатам исследования.

В результате проведенного исследования:

– представлен авторский подход к понятию и правовой природе СМИ, а также их функциям во взаимодействии с органами публичной власти;

- исходя из особенностей юридической природы взаимодействия СМИ с органами публичной власти, обоснована принципиальная заинтересованность государства в качественном и эффективном взаимодействии со СМИ на основе баланса свободы массовой информации и свободы слова и потребностей государства в обеспечении социальной безопасности;

– предложен авторский подход к понятию права на информацию, права на производство информации и его разграничении с производством информации;

– обоснована необходимость ревизии законодательства о СМИ на предмет его соответствия правовой конструкции публичной власти;

– обоснована необходимость формирования режима массовой информации в части защиты населения от негативной информации;

– выявлены особенности системы правового обеспечения взаимодействия органов публичной власти со СМИ и особенности разграничения предметов ведения и полномочий в области формирования законодательства о СМИ;

– обоснована специфика взаимодействия органов публичной власти и СМИ в зависимости от целей такого взаимодействия;

– выявлены формы, методы и направления взаимодействия органов публичной власти и СМИ;

– предложены меры по совершенствованию действующего законодательства в области взаимодействия органов публичной власти со СМИ.

Ключевой тезис, который показывает общую концепцию исследования состоит в том, что государство имеет собственную информационную стратегию и политику ее продвижения, что означает признание сферы массовой информации объектом государственного управления и правового регулирования. В этой связи государство через нормативные правовые акты и иные официальные документы формирует запрос на информацию определенного качества и содержания и, тем самым, определяет политико-

правовые параметры функционирования информационного пространства. Как следствие, государству необходимо взаимодействие со СМИ на основе баланса свободы слова и массовой информации с его потребностями обеспечить социальную безопасность, используя допустимые инструменты противодействия злоупотреблениям свободой массовой информации. При этом Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» не столько отражает специфику функционирования СМИ, сколько специфику воспроизводства и передачи информации, не устанавливая собственно режим массовой информации.

Право на информацию обеспечивает единство информационной свободы и представляет собой гарантированную и охраняемую государством (в лице уполномоченных органов публичной власти (должностных лиц) в объеме своих полномочий) меру возможного и допустимого поведения широкого круга субъектов (через правовые конструкции прав и законных интересов граждан и организаций, полномочий и взаимосвязанных с ними прав органов власти) в области получения, производства и передачи информации на основе конституционного признания информационной свободы. При этом следует различать производство информации и право на производство информации как гарантированную и охраняемую государством (в лице уполномоченных органов публичной власти (должностных лиц) в объеме своих полномочий) меру возможного и допустимого поведения широкого круга субъектов (через правовые конструкции прав и законных интересов граждан и организаций, полномочий и взаимосвязанных с ними прав органов власти) в области создания информации с последующим ее массовым распространением с использованием установленных законом средств массовой информации.

СМИ представлены как общедоступной социальной институт, обращенный к широкой аудитории, который на основе корпоративного производства и распространения информации обеспечивает преобразование информации в социально значимых целях. Будучи социальным институтом,

СМИ представляет собой сложную систему, по отношению к которой нормативно-регулятивное воздействие выступает внешним фактором, потенциал которого обусловлен сущностью и функционалом этого института. При этом СМИ как социальный институт можно рассматривать через совокупность средств (каналов) передачи информации, видов деятельности, профессий, продукции, произведений. Каждая из этих совокупностей имеет собственное регулирование (через авторское, рекламное, антимонопольное, трудовое, избирательное законодательство и др.), объединяясь в предметной области и целеполагании в комплексный массив правового обеспечения СМИ, в рамках которого СМИ выступают формой распространения информации и объектом правового регулирования.

Исследование показало, что СМИ являются центральным элементом информационного пространства, который следует отличать от других источников распространения информации (социальная сеть, новостной агрегатор, аудиовизуальный сервис), хотя в некоторых случаях законодательством устанавливаются схожие, смежные или аналогичные меры правового регулирования в части значения совершения действий по распространению той или иной информации, в том числе той, которая государством позиционируется как негативная, оказывающая деструктивное воздействие на состояние личность, социальные группы, общество в целом.

Структура отечественных СМИ в историческом развитии претерпевала трансформации, обусловленные, прежде всего, трансформациями формы российской государственности и политического устройства: можно наблюдать переход от административно-командной системы организации СМИ к их автономизации и независимости, затем наднационализации, акционированию. Меняются акценты и основы функционирования СМИ – от исключительно информирования и просвещения к предпринимательству и встраиванию в рыночные отношения. В то же время государство сохраняет и концентрирует ключевой информационно-массовый ресурс.

Действующее законодательство, включая акты стратегического планирования, располагает значительным ресурсом, обеспечивающим правовое поле взаимодействия государства в лице уполномоченных органов и должностных лиц со СМИ в интересах, прежде всего, народа как единственного источника и носителя власти в Российской Федерации.

Система правового обеспечения взаимодействия органов публичной власти со СМИ обусловлена, прежде всего, конституционными положениями о статусе народа Российской Федерации как источника и носителя власти, о приоритетности прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в организации функционирования публичной власти, а равно положениями, концентрирующими смыслы права на информацию и информационных прав, политического и идеологического плюрализма. Такой подход в основополагающем отечественном правовом акте свидетельствует о признании международных стандартов в области прав человека. Само право на информацию структурируется комплексом правовых возможностей, которые являются значимыми для определения смыслов и направлений взаимодействия органов публичной власти со СМИ.

Объем регулирования представляется весьма значительным и охватывает различные отношения, как непосредственно связанные с деятельностью СМИ, так и отношения, которые реализуются при участии СМИ (через СМИ). Регулирование представлено на всех уровнях организации публичной власти и законодательства.

Несмотря на значительный объем регулирования, его ядро сложно назвать сформированным. С одной стороны, регулирование направлено на обеспечение конституционных ценностей в области свободы слова и информации, защиту национальной безопасности и минимизацию иностранного влияния, достижение социального благополучия и сохранения духовно-нравственного и психологического состояния общества, что соответствует действующим государственным политикам. С другой стороны, ядро регулирования должно состоять в гармонии свободы массовой

информации и свободы слова, что подразумевает баланс такой свободы с потребностями государства нивелировать социальную напряженность и обеспечить социальную безопасность в различных ее проявлениях (психологическая, когнитивная, мировоззренческая). Поскольку СМИ являются мощным средством воздействия на массовое сознание, постольку жизнеспособность государства непосредственным образом зависит от политики в области массовой информации.

Взаимодействие органов публичной власти и СМИ имеет различные проявления: от формирования и использование каналов коммуникации с обществом через СМИ до реализации публично-властных полномочий в отношении СМИ. Взаимодействие органов публичной власти и СМИ имеет правовые и неправовые (организационные) формы, по отношению к которым соответствующие методы обеспечивают конкретный характер их взаимодействия как участников управленческого отношения. В диссертации исследованы различные организационно-правовые конструкции, нацеленные на обеспечение функционирования СМИ и их возможности участия в обороте массовой информации и совместной деятельности с органами власти (должностными лицами).

Анализ комплекса актов, обеспечивающих нормативно-регулятивное сопровождения организации деятельности СМИ позволил выявить ряд целеполагающих установок и направлений их взаимодействия с органами публичной власти, в том числе:

- взаимодействие органов публичной власти со СМИ обусловлено конституционно-правовыми смыслами права на информацию и информационных прав и признанием международных стандартов в области прав человека и свободы массовой информации с учетом законно установленных условий, ограничений и пределов, комплекс которых способствует гармонизации частных и публичных интересов, а равно недопущения злоупотребления правом как со стороны государства, так и со стороны частных лиц;

- система правового обеспечения взаимодействия органов публичной власти со СМИ структурируется правовыми актами с различными свойствами юридической силы и различного происхождения в рамках организации публичной власти и ее разделения «вертикали» и «горизонтالي»;

- действующее законодательство устанавливает конкретные формы и методы воздействия государства на СМИ: ГИС в области СМИ, государственная регистрация СМИ, государственное принуждение в отношении СМИ, лицензирование вещания и лицензионный контроль, аккредитация, обязательные сообщения, федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства Российской Федерации о средствах массовой информации, функционирование СМИ в условиях экстраординарных режимов и ограничения, вытекающие из оборота и защиты информации;

- действующее законодательство регламентирует конкретные формы и методы взаимодействия органов публичной власти со СМИ в общей модели обеспечения открытости и прозрачности деятельности органов публичной власти, доведения официальной информации до сведения широких масс населения.

Исследование показало, что СМИ в соответствии с действующим законодательством имеют возможность и инструменты определять информационно-коммуникационные процессы в общегосударственном масштабе.

На сегодняшний день в условиях развития демократического государства, в котором провозглашаются и реализуются принципы открытости и гласности публичной власти, такая функция управления, как связи с общественностью, предоставляет возможности для поддержания взаимного диалога и сотрудничества между органами государственной и муниципальной власти и представителями гражданского общества. Связи с общественностью представляют собой, с одной стороны, отдельную структурную единицу органа власти, с другой - самостоятельный

политический институт, имеющий ресурсы влияния на принятие публично-властных управленческих решений.

Деятельность служб по связям с общественностью построена на координации коммуникации посредством отслеживания, анализа и направления в соответствующие органы информационных потоков, обладающих смысловым и содержательным значением для представителей публичного управления. Кроме того, в последние года очевидным образом возрастает потребность вовлечения населения в решение социально значимых вопросов как аспект сотрудничества государства и населения, что формирует новые цели и возлагает дополнительные функции на службы.

Процесс публичного управления находится в неразрывной связи со сбором, передачей и обработкой информации, которая, в свою очередь, должна быть достоверной, объективной и своевременной, зачастую даже опережающей. Отсутствие данных критериев информации влечет за собой негативные последствия, а именно: принятие неоптимальных, невыгодных решений, способных нанести вред общественным отношениям. Социально-значимая информация, которая является предметом деятельности служб по связям с общественностью, выступает необходимым ресурсом в разработке направлений эффективного государственного управления. В условиях именно информационного общества роль связей с общественностью несоизмеримо и постепенно возрастает.